

JUSTIÇA *E* PODER POLÍTICO

ELITES JURÍDICAS, INTERNACIONALIZAÇÃO
E LUTA ANTICORRUPÇÃO

FABIANO ENGELMANN
LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ORGANIZADORES

JUSTIÇA
E PODER
POLÍTICO



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos André Bulhões

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Patricia Helena Lucas Pranke

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Luciane Gonçalves Delani

Conselho Editorial

Carlos Eduardo Espindola Baraldi

Clarice Lehnen Wolff

Janette Palma Fett

João Carlos Batista Santana

Luís Frederico Pinheiro Dick

Maria Flávia Marques Ribeiro

Naira Maria Balzaretto

Otávio Bianchi

Sergio Luiz Vieira

Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca

Luciane Gonçalves Delani, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Murry Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta Ramos, Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Aurélio Chaves Cepik

JUSTIÇA *E* PODER POLÍTICO

ELITES JURÍDICAS, INTERNACIONALIZAÇÃO
E LUTA ANTICORRUPÇÃO

FABIANO ENGELMANN
LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Liza Bastos Bischoff

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa e diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



J96 Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção [recurso eletrônico] / organizadores Fabiano Engelmann [e] Lucas e Silva Batista Pilau. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
396 p. : digital

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Política. 2. Administração pública. 3. Justiça. 4. Movimentos anticorrupção. 5. Elites jurídicas. 6. Internacionalização. 7. Combate à corrupção. I. Engelmann, Fabiano. II. Pilau, Lucas e Silva Batista. III. Série.

CDU 35:343.352

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-042-6



USOS POLÍTICOS DO “COMBATE À CORRUPÇÃO”: UMA AGENDA DE PESQUISA

FABIANO ENGELMANN

Doutor em Ciência Política UFRGS(2004). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

LUCAS E SILVA BATISTA PILAU

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Bolsista do CNPq. Membro do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

1.1 INTRODUÇÃO

A sucessão de escândalos de corrupção que permeou a política brasileira a partir dos anos 2000 está estreitamente vinculada às condições de interconexão entre um espaço internacional de instituições e normas anticorrupção e o estado das lutas políticas e das reconversões corporativas das elites judiciais nacionais. No caso brasileiro, a Operação Lava Jato, consagrada como a maior operação anticorrupção da história, desnudou disputas dentro do Supremo Tribunal Federal e lutas entre instituições por instrumentos jurídicos indicando reconversões de recursos de poder e vias de passagem entre os espaços jurídico e político.

Neste quadro, o texto tem como objetivo central discutir os desafios para avançar a agenda de estudos centrada nos usos políticos do “combate a corrupção” e suas interconexões com diferentes agentes e instituições políticas e judiciais. Desenvolvemos essa proposta em três perspectivas. Em uma primeira, buscamos demarcar as principais contribuições e limites das linhas mais difundidas acerca dos “estudos sobre corrupção” na ciência política. Em um segundo eixo, analisamos a produção sobre o tema focada em casos nacionais. Finalmente, em uma terceira perspectiva, discutimos as condicionantes do campo internacional da anticorrupção e as condições de avanço de uma agenda de pesquisa que contemple as intersecções com o os processos de reconversão de agentes e instituições no campo do poder de Estado nacional.

1.2 OS “ESTUDOS SOBRE CORRUPÇÃO” NA CIÊNCIA POLÍTICA

Um olhar atento às pesquisas mais difundidas sobre corrupção evidencia um predomínio de abordagens voltadas para definição e mensuração do “grau de corrupção” definido como “desvio” de condutas social e politicamente aceitas, presente em diferentes contextos. Nesse quadro, destacam-se as abordagens modernizantes, culturais e econômicas/neoinstitucionais, assim como uma diversificação metodológica no conjunto dessas investigações, incluindo estudos de caso, método comparativo, pesquisas históricas e *surveys*. Uma primeira aproximação com essas pesquisas exige um retorno à década de 1960. Os trabalhos de Joseph Nye e Samuel Huntington partem de uma análise comparativa para construir abordagens da corrupção típicas das teorias da modernização (Deysine, 1980; Filgueiras, 2006; 2012; Vannucci, 2015; 2017; Marani *et al.*, 2018.).

Joseph Nye, em seu artigo *Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis*, de 1967, preocupa-se em ajustar o debate sobre a corrupção em torno de seus efeitos. Com base em pesquisas sobre o Leste da África e da América Central, o autor propõe uma série de hipóteses sobre os custos e benefícios que a corrupção pode proporcionar, a partir de recortes das realidades dos países analisados. Ao problematizar a prática da corrupção entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, Nye (1967) compreende que ela pode trazer benefícios – sobre a estrutura econômica, a integração nacional e a capacidade governamental – e custos, como o desperdício de recursos, a instabilidade e a redução da capacidade governamental. Em 1968, Samuel Huntington sustenta em *Political Order in Changing Societies* que a corrupção advém de uma institucionalização política ineficaz resultado da fase do processo de modernização que determinada sociedade atravessa. Conforme essa abordagem, em algumas culturas esse processo faria com que a corrupção fosse prolongada, o que explicaria, em parte, os diferentes níveis de corrupção entre os países do Atlântico e aqueles da América Latina, África e Ásia (Huntington, 1968).

Na década de 70, um outro grupo de trabalhos centraria suas análises na abordagem da “cultura política”. Essas pesquisas se ocupam da relação entre os valores e percepções dos atores sociais e políticos e a prática da corrupção. De acordo com a análise da literatura de Banuri e Eckel (2012), esses estudos podem ser divididos em experimentais e não-experimentais. Os primeiros são aqueles em que os autores se esforçam em criar um ambiente onde os aspectos culturais dos indivíduos possam ser isolados de elementos institucionais e políticos. Dentro dessa perspectiva, tem-se como exemplo o estudo conduzido por Barr e Serra (2010) com estudantes de diversos países vinculados a graduação e a pós-graduação da University of Oxford, com o objetivo de verificar se há uma correlação entre o processo de decisão por atos corruptos e o país de origem dos agentes. Os resultados provêm de um jogo realizado com esses estudantes, no qual a eles foram atribuídos diferentes personagens (“cidadão privados”, “funcionários públicos” e “outros membros da sociedade”) com poder de decisão para oferecer, receber ou recusar subornos. Com esse método, os autores acreditavam haver um ganho metodológico ao ter interlocutores isolados das influências sociopolíticas e institucionais de seus países, de modo a medir somente o aspecto cultural que estaria internalizado em suas práticas (Barr; Serra, 2010).

Já os estudos não-experimentais buscam dentro de parâmetros macrosociais as correlações entre cultura e corrupção não distinguindo entre aspectos culturais e institucionais (Banuri; Eckel, 2012). Embora haja uma larga produção nesse sentido (Treisman, 2007), uma amostra está no artigo *Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial* de Power e González (2003). Nesse estudo, os autores buscaram estabelecer uma

conexão entre cultura e desempenho de instituições governamentais circunscrevendo sua análise à existência de fatores culturais que possam estar associados à prática da corrupção.

Com os estudos de Susan Rose-Ackerman a partir do final da década de setenta (Rose-Ackerman, 1978; 1999) surge um novo conjunto de pesquisas voltadas a compreender o ato da corrupção e sua ligação com elementos estruturais, em sua maioria, vinculados às teorias da escolha racional. Segundo Vannucci (2017), essa agenda de pesquisas aposta na prática da corrupção como resultado de escolhas individuais e sua disseminação está atrelada a estrutura dos custos e das recompensas esperados. O mesmo autor destaca que a decisão individual de participar de atos corruptos também depende do risco esperado de ser punido pelo parceiro de negócio, a severidade das sanções penais e administrativas a serem impostas no caso de descoberta e as recompensas possíveis (Vannucci, 2017). Segundo a revisão de Lisciandra (2014), essa agenda de pesquisa se concentra em torno das causas e consequências da corrupção. Entre as causas são incluídos os altos níveis de regulação e reduzido nível de competição, gastos públicos em grande escala, o aumento do comércio internacional, os baixos salários aos funcionários públicos, entre outros. Entre as consequências são abordadas a redução de investimentos e crescimento econômico, a alteração dos mecanismos de preço e distorção dos direitos de propriedade, a regulação excessiva e lentidão do processo burocrático e o crescimento da economia informal.

Essa abordagem que adota premissas da escolha racional e do neoinstitucionalismo tornou-se hegemônica nas ciências sociais. Conforme acentua Filgueiras (2012) essa hegemonia firmou-se na década de 1990 “com o reconhecimento dado por instituições multilaterais, que adotaram esse tipo de perspectiva para defender um tipo de reforma do Estado, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional” (Filgueiras, 2012, p. 302). Nesse sentido, a abordagem interconecta-se com a difusão de prescrições internacionais anticorrupção, fenômeno abordado mais adiante nesse capítulo.

Ao analisar a produção intelectual dos “estudos sobre corrupção” no Brasil, Melo *et al.* (2018) demonstram que a pesquisa nessa temática ainda é incipiente na ciência política. Segundo eles, entre 1999 e maio de 2018 foram publicados menos de três trabalhos por ano, não sendo as publicações uniformes temporalmente, o que pode demonstrar uma baixa institucionalização em grupos de pesquisa sobre a temática. Os autores demonstram, também, que entre 2006 e 2012 houve uma profusão de trabalhos acadêmicos. Do total dos trabalhos, 60% deles correspondem à pesquisa empírica. Seus resultados demonstram que “a tônica que tem permeado os pesquisadores no Brasil é tentar descobrir quais os fatores que explicam a manifestação do fenômeno ou seu efeito, quando não os dois” (Melo *et al.*, 2018, p. 17).

Como exemplos de pesquisas da ciência política brasileira sobre corrupção, pode-se mencionar os estudos que abordaram a relação entre confiança institucional e corrupção (Carvalho, 2013; Landim, 2014), o sistema de controle e a punição a prefeitos (Anjos, 2015; Londero, 2018), os impactos da corrupção em eleições brasileiras (Calvet, 2013), a avaliação de instituições brasileiras com atribuições no combate à corrupção, tal como o Judiciário (Levcovitz, 2014), e a relação entre corrupção e opinião pública (Bignotto, 2011; Baptista, 2017). Há também coletâneas destinadas a difundir pesquisas (Avritzer; Filgueiras, 2011), ou mesmo, tratar dos conceitos fundacionais nesse campo de debate (Avritzer *et al.*, 2012).

Apesar dos avanços dos estudos baseados na ciência política relacionados à compreensão das práticas de corrupção, das justificativas para sua prática e da “influência da cultura”, há limitações evidenciadas na ausência de perspectivas que compreendam os jogos políticos envolvidos. Especificamente, no que concerne às grandes operações de “combate à corrupção”. Tendo em vista essas abordagens, parece fundamental inserir a dimensão analítica dos usos políticos que circundam tanto a produção das doutrinas anticorrupção, quanto a apropriação de normas e definições no quadro de jogos políticos e sociais. Essa perspectiva põe em pauta a própria condição de produção dessas doutrinas e sua difusão. Ou seja, como as prescrições anticorrupção são mobilizadas e reelaboradas no quadro de diversas estratégias de reposicionamento de agentes no espaço do poder de Estado. Em especial, as estratégias de determinados grupos políticos e as reconversões corporativas dos agentes especializados no “controle da política”.

1.3 A LUTA ANTICORRUPÇÃO E SUA INSERÇÃO NOS JOGOS POLÍTICOS

Lascoumes e Nagels (2014), em seu estudo sobre as condições de punição das “elites delinquentes” realizam uma revisão da literatura sobre corrupção a partir de uma premissa na qual as abordagens culturalista, funcionalista e da escolha racional apresentam limites específicos em suas investigações. Segundo os autores, três novas perspectivas vêm renovando os trabalhos sobre essa temática. Uma primeira, construtivista, focada na análise das razões em torno do alto grau de tolerância a transgressões políticas e na existência de uma diversidade de percepções e justificativas. Uma segunda, neomarxista, a qual busca evidenciar a interpenetração profunda das atividades lícitas e ilícitas no funcionamento do Estado e os limites estruturais a uma reação social repressiva. Por fim, uma terceira, vol-

tada aos programas anticorrupção e mostrando seus efeitos práticos e simbólicos, através de suas ambiguidades e fracassos. Para o nosso propósito, compreende-se que essa última agenda de pesquisas mencionada pelos autores fornece elementos teórico-metodológicos que possibilitam demonstrar as dinâmicas próprias de cada país e, de maneira colateral, as relações com o espaço internacional.

Entre análises voltadas às conjunturas nacionais dos movimentos anticorrupção, os casos francês, italiano e espanhol foram analisados comparativamente por Pujas (2000). Segundo a autora, nesses países os escândalos e a própria luta anticorrupção estão vinculados a alterações estruturais. Entre elas, estão as modificações no *ethos* dos juízes relacionadas à estrutura desse corpo profissional, a um novo *habitus* adquirido no recrutamento de outros perfis de magistrados e à emergência de um novo ilegalismo, representado pela transnacionalização dos crimes de colarinho branco. Outra mudança está na independência institucional dos juízes em relação ao poder político, destacando o caso da Itália e o seu sucesso em relação aos casos da França e da Espanha. Por último, Pujas (2000) destaca a centralidade dos juízes nas estratégias de comunicação, ressaltando que o próprio trabalho jornalístico aos poucos foi se interessando pelas elites políticas e os casos financeiros. Para isso, contribuiu também o afastamento paulatino, por parte de alguns magistrados, de uma cultura voltada ao “dever de reserva” e ao “sigilo da instrução”. Na França e na Espanha, ao contrário da Itália, esse novo modelo de comunicação centrado no interesse da mídia pelos crimes financeiros, os atingiu de maneira mais involuntária (Pujas, 2000). Nessa análise, chama-se a atenção para a centralidade dos operadores do direito na luta contra a corrupção, seja através de transformações institucionais que possibilitaram maior ou menor autonomia, seja nas alterações relacionadas aos próprios agentes e ao seu maior ou menor engajamento.

Em função da sua repercussão no espaço político, o caso italiano mereceu na literatura sobre os movimentos “anticorrupção” análises mais detidas¹. Briquet (2009) apresenta a ligação entre o judiciário com a causa anticorrupção e a crise de legitimidade pela qual passou o sistema político italiano nos anos noventa, especificamente entre os anos de 1992-1994. Com uma abordagem sócio-histórica, o autor apresenta uma releitura do caso “Mãos Limpas”. Os resultados de sua pesquisa apontam que as descobertas da operação, e sua magnitude sobre o sistema político, só se tornaram possível graças a um conjunto de circunstâncias. A autonomia do poder judiciário em relação ao sistema político, o desenvolvimento de uma perspectiva de “moralidade política” e, por fim, a própria aceitação dos agentes inseridos no campo político para que o judiciário operasse uma intervenção (Briquet, 2009).

¹ Ver também Della Porta e Vannucci (2007) sobre a operação “Mãos Limpas” e Vauchez (2004) sobre a recomposição política do Judiciário italiano no quadro dessa operação.

Outras análises trazem exemplos do leste europeu a partir de uma série de mudanças regulatórias realizadas nos anos 1990 até as disputas por posições nos campos de poder por parte de atores do judiciário e das elites políticas. Heurtaux (2009), ao analisar o caso da Polônia, assinala três dinâmicas que possibilitam reconstituir as lógicas e temporalidades de uma política de luta contra a corrupção em um país. Primeiro, a apreensão da corrupção como problema social e político, o que ocorreu na Polônia somente a partir da segunda metade dos anos 1990. Segundo, a importância de captar a associação de “empreendedores morais” em nível nacional levando em conta também as organizações não-governamentais, tais como Transparência Internacional e Fundação Batory. Essas organizações cumpriram um papel essencial na construção da corrupção como um “problema social” na Polônia, ao atingir os políticos por meio de relatórios e conferências. Terceiro, entender a constituição de uma janela de oportunidade política que autoriza a recomposição das forças partidárias. A ascensão do partido Lei e Justiça (*PiS*) ao parlamento polonês, e posteriormente, à presidência em 2005, é um exemplo. Com um discurso moralizador sobre a política, apresentou seus candidatos como distintos dos agentes mais antigos do campo político e capitaneou o espaço para a “renovação” da política (Heurtaux, 2009).

Na Bulgária, a análise de Ragaru (2009) gira em torno do escândalo midiático-financeiro ocorrido nos anos 2000 na empresa de aquecimento urbano *Toplofikacija*. A autora identificou que no momento em que houve o estopim do escândalo algumas reformas importantes e que afetavam o funcionamento das instâncias do judiciário e da justiça estavam em andamento, o que favoreceu a adesão imediata do ministério público e o Serviço Nacional de instrução no caso. Nesse sentido, uma estratégia perceptível encontra-se na ligação da procuradoria com os meios de comunicação – reforçando os resultados encontrados por Pujas (2000). Já para o Serviço Nacional de instrução, o caso *Toplofikacija* representava sua luta pela sobrevivência como instituição, na medida em que havia perdido uma parcela de seu poder nas reformas pós-comunismo. Ainda, o caso aflorou disputas entre ministros do governo regido naquela época pelo Partido Socialista Búlgaro, e de membros de fora do governo que desejavam ocupar o cargo de primeiro ministro. Por fim, Ragaru chama a atenção para as questões relativas às vinculações entre prescrições internacionais – na época do caso a Bulgária buscava integração junto à União Europeia – e as dificuldades regulatórias e institucionais das autoridades públicas em perseguir e processar crimes financeiros (Ragaru, 2009).

Se os estudos mais difundidos sobre corrupção na ciência política realçaram a importância de pesquisas que explorem suas diferentes dimensões, de outro, houve pouca atenção para as questões trazidas pelas grandes operações anticorrupção. Estas, conforme demonstram os diferentes casos nacionais, são lideradas

pelos agentes e instituições judiciais. Um dos achados dessas pesquisas está no investimento em prescrições de “moralização da política” como um elemento que transborda a criminalização e os processos judiciais impulsionados. Esses fatores possibilitam que magistrados, acusadores e policiais obtenham recursos profissionais e legitimidade para adentrar no campo político reforçando suas prerrogativas, ao mesmo tempo que se tornam árbitros da moralidade sob o argumento de proteção da democracia e do Estado de Direito.

Além disso, as pesquisas realizadas sobre os casos nacionais demonstram que essas campanhas estão intimamente ligadas com movimentos de reforma no sistema judiciário ou com os interesses das elites jurídicas em obter recursos institucionais através da legitimidade derivada das ações que lideram. Esses elementos estão aliados aos interesses das elites políticas, as quais se utilizam do “combate à corrupção” como elemento central para fins de reconfiguração do campo em que atuam ou para reduzir seus adversários em competições eleitorais. Outra dimensão central presente nos casos nacionais é a conexão dessas cruzadas com um espaço internacional de prescrições e redes de intercâmbio, especialmente após a transformação da luta anticorrupção em um regime global.

1.4 ESPAÇO INTERNACIONAL DA ANTICORRUPÇÃO E LUTAS POLÍTICAS NACIONAIS

A partir da aprovação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) pelo congresso estadunidense em 1977, há maior pressão pela adoção de normativas internacionais relacionadas a punição de “práticas corruptas” no espaço econômico e político. O “sistema internacional anticorrupção” começa a consolidar-se na Convenção da OECD de 1997 que aborda os limites da corrupção ativa de agentes estrangeiros. A sequência é a adoção por organismos de ajuda ao desenvolvimento, sobretudo do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial que adotam a “luta anticorrupção” como um dos pilares da nova doutrina sobre a “boa governança” (Favarel-Garrigues, 2009).

As prescrições nesse quadro ocorrem através da recomendação de medidas técnicas que acompanham as normas penais e institucionais de “boas práticas” de gestão que compõem uma “ciência da corrupção” que objetiva legitimar instrumentos de ranqueamento de países e propor pacotes de reforma

das instituições políticas (Favarel-Garrigues, 2009). A Convenção da ONU de 2003², um dos principais diplomas internacionais sobre o assunto, assentou alguns parâmetros. Entre eles estão a cooperação policial e judiciária para fins de repressão, a necessidade de reformar a administração – transformando o modo de organização burocrática e intensificando o controle interno e externo dos agentes administrativos – e a instigação das instituições estatais e não-governamentais a formar uma frente comum contra o que foi definido normativamente como um “problema global” (Favarel-Garrigues, 2009).

A ONG Transparência Internacional é o exemplo mais conhecido de organização não-governamental engajada na luta anticorrupção, sobretudo por estar localizada em mais de cem países (Lebégue, 2017). Fundada em 1993, atua através de acordos de cooperação com instituições nacionais ligadas ao “combate à corrupção” e por meio de publicações, tais como o *Índice de Percepção da Corrupção*, que estabelece o ranking de países de acordo com o “grau de corrupção”. Com sede em Berlim e tendo como central a construção de uma reputação “respeitável”, a TI opera incentivando governos e empresas a mudarem seu comportamento e seu sistema de valores. Desse modo, parte do sucesso do seu empreendimento está no despertar do interesse de determinados agentes para que se crie uma seção em seu país (Coeurdray, 2004). Essas atividades da TI e suas publicações, dentro das doutrinas internacionais anticorrupção, operam uma “validade científica” ao hierarquizar os países em um ranking, ao mesmo tempo que oferecem soluções para a melhora de seus indicadores através de prescrições políticas como o “incremento da autonomia do sistema judicial” e a “mobilização da sociedade civil” (Engelmann, 2020).

Muitas pesquisas trazem pistas importantes da consolidação de um regime político global em torno da luta anticorrupção. A análise de Sherrer (2006) focada no treinamento e nos recursos mobilizados por agentes que realizam a difusão da lavagem de dinheiro por meio da ligação das cúpulas do G7³ com as atividades do *Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo* (GAFI/FATF) é uma delas. Em determinado momento, essa rede recupera as recomendações do grupo no início dos anos 1990. Com isso, evidencia as estratégias voltadas a expressar sugestões de mudanças nos ordenamentos jurídicos dos países ao prever o aperfeiçoamento dos sistemas legais nacionais de combate à lavagem de dinheiro. Em especial, através do fortalecimento da cooperação internacional e da extensão do papel do sistema financeiro na luta contra a lavagem de dinheiro. Sherrer (2006) identifica uma rede internacional de atores ligados às instituições financeiras, judiciais e policiais. Destaca que um regime global contra a lavagem de dinheiro só

² Aprovada no Brasil por meio do Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

³ Até a suspensão da Rússia em 2014 era conhecido como G8.

foi possível na medida em que os interesses desses agentes confluíram em direção a “integridade” do mercado financeiro e na “luta contra o crime”⁴ (Sherrer, 2006).

A consolidação desses regimes globais – em torno do combate à corrupção e da lavagem de dinheiro – foi analisada por Tourinho (2018), que demonstra que o “combate à corrupção” no Brasil nos últimos anos só tem sido possível por meio da legitimação de um “sistema internacional anticorrupção” no espaço nacional. Tourinho (2018) indica que as regras internacionais foram internalizadas de três modos. Uma primeira fundada na legitimação, ao sofisticar o aparato institucional do país em torno do combate à corrupção e da lavagem de dinheiro. Uma segunda baseada em um sistema de coerção internacional, para o qual os países que não internalizarem determinadas normas passaram a ser considerados como jurisdições de risco, o que pode acarretar a fuga de capitais estrangeiros preocupados com sua reputação. Por fim, uma terceira, expressa na implementação de uma série de mecanismos provenientes de cooperações internacionais em matéria criminal, as quais aprimoraram e uniformizaram a atuação dos sistemas de justiça internos dos países (Tourinho, 2018).

Desde a redemocratização, com diversas legislações apoiadas na conjuntura internacional, a rotina dos “escândalos de corrupção” cercou, inclusive, os processos de impeachment de dois presidentes, Fernando Collor de Mello em 1992 e Dilma Rousseff em 2016. Da mesma forma, incluiu casos relacionados ao sistema financeiro, como o “Caso Banestado”⁵ nos anos noventa, e inaugurou a perseguição de políticos ocupantes de cargos centrais no “Escândalo do Mensalão”⁶, o que desaguou na maior e mais divulgada operação anticorrupção, a “Operação Lava Jato” em 2014. A transversalidade entre esses eventos, para além de sua tradução como “escândalos”, está no fato de que todos contam com a atuação de agentes vinculados às instituições judiciais e burocráticas pertencentes ao campo jurídico brasileiro⁷, ou mesmo do sistema político⁸, com ampla cobertura midiática (cfr. Cesar, 2017).

⁴ A internacionalização de práticas penais não se constitui uma novidade. Wacquant (2011) identificou a difusão de uma “nova razão penal” e a globalização da “tolerância zero” dos Estados Unidos para a Europa.

⁵ O “Caso Banestado” envolveu o uso do sistema financeiro brasileiro para remessas ilegais de divisas aos Estados Unidos da América durante a década de 1990. Foi investigado por órgãos da esfera federal e por uma Comissão Parlamentar de Inquérito no início dos anos 2000.

⁶ A Ação Penal n.º 470, também conhecida como “Mensalão” teve início em 2005 e tramitou no âmbito do Supremo Tribunal Federal..

⁷ Entre as principais instituições voltadas ao combate à corrupção estão o Poder Judiciário, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.

⁸ Schilling (1999) demonstra como as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI’s) atuaram e sua importância na dinâmica de combate à corrupção no Brasil nos oitenta e noventa.

Esse conjunto de fenômenos repercutiu também na agenda de pesquisas sobre as relações entre instituições judiciais e política no Brasil. Uma produção intelectual considerável passou a se dedicar às conversões e respostas das instituições judiciais e órgãos de controle voltados para o “combate à corrupção” contribuindo com a compreensão das dinâmicas de incremento institucional e na construção de variáveis organizacionais relacionadas a esses processos e aos aspectos da conjuntura política (Kerche; Marona, 2018; Azevedo; Pilau, 2018; Madeira; Gelinski, 2017). Também nessa linha temática que circunda as relações entre o espaço jurídico e o espaço político e sua trajetória no Brasil, uma agenda de pesquisas mais focada nos usos políticos e sociais do “combate à corrupção” buscou posicionar os movimentos anticorrupção como objeto das ciências sociais centrando o enfoque nas reconversões das elites jurídicas.

1.5 DESAFIOS PARA A ANÁLISE POLÍTICA DOS MOVIMENTOS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

Para além da sua contextualização na conjuntura política, a “Operação Lava Jato” deixou evidente o desafio de avançar hipóteses e pesquisas sobre os componentes estruturais que circundam a recomposição das elites jurídicas no espaço do poder de Estado brasileiro. A agenda voltada para os usos políticos da anticorrupção tem como pauta prioritária as elites jurídicas vinculadas aos órgãos estatais, se interessando pelas trajetórias dos agentes, pelas redes formais e informais e pelos recursos de poder mobilizados. Um dos primeiros elementos nessa agenda esteve voltada a perceber como as doutrinas jurídicas sobre corrupção se inserem no espaço de lutas de significação dentro do campo jurídico brasileiro (Bento; Engelmann, 2014; Engelmann, 2020) e as dinâmicas que interconectaram os agentes judiciais com a produção das “crises políticas conjunturais” na última década, incluindo o impeachment de Dilma Rousseff (Engelmann, 2016; Fontainha, Lima, 2018, Almeida, 2019). Essa linha de trabalho buscou avançar hipóteses mais estruturais no sentido de verificar os deslocamentos do perfil do protagonismo político-judicial ancorado na defesa da Constituição e da expansão dos direitos sociais, em direção a um incremento do punitivismo político em estreita correspondência com o maior protagonismo de movimentos conservadores no espaço político da última década.

Almeida (2019) se debruça sobre momentos específicos da crise brasileira com o objetivo de analisar o papel dos juristas nesse processo. Alguns resultados

foram produzidos após sua análise da construção do processo de impeachment de Dilma Rousseff, de mudanças jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e da mobilização do Ministério Público Federal por alterações na legislação anticorrupção do país, expressas nas chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”⁹. Entre eles, está o caráter circunstancial do poder de agência dos juristas vinculados à Operação Lava Jato e a desestabilização da institucionalidade dos campos jurídicos e políticos (Almeida, 2019).

Nesse quadro também é importante mencionar os estudos que buscaram abordar as intersecções entre o campo do jornalismo e das instituições judiciais, a partir da construção midiática dos “escândalos políticos”. Esses trabalhos formulados a partir da análise da comunicação política mostraram a mobilização de conceitos e do discurso jurídico para além da “palavra autorizada” dos diversos agentes judiciais que lideraram as operações anticorrupção. A centralidade dessa colusão entre os processos judiciais e midiáticos na construção da legitimidade social das operações anticorrupção e seus agentes mostrada por esses estudos demonstra a importância do aprofundamento dessa dimensão com estudos mais estruturados (cfr. Cesar, 2017; Albuquerque, 2019).

Assim, constata-se que o papel dos agentes na construção das práticas internas às instituições de “combate à corrupção” e na sua legitimidade social ainda se mostra incipiente nas produções brasileiras. No mesmo sentido, as conexões internacionais desses agentes ainda necessitam ser aprofundadas. Conforme demonstrado na pesquisa desenvolvida por Engelmann e Menuzzi (2020), a estreita ligação entre as conexões internacionais do MPF – especificamente com agências norte-americanas – e o incremento corporativo expresso na institucionalização da cooperação internacional ao longo do período da Lava Jato é um elemento central para o sucesso das cruzadas anticorrupção. A conexão das elites jurídicas com um espaço internacional anticorrupção formado em torno de redes formais e informais voltadas a constituir e difundir recursos (educacionais, legislativos, ideológicos) é uma pista que merece aprofundamento. Para o caso dos *think tanks*, o estudo de Menuzzi e Engelmann (2020) demonstra a evolução da agenda do *think tank* norteamericano Wilson Center em direção às prescrições anticorrupção combinada com a interlocução direta com os principais líderes da Lava Jato.

Esses trabalhos, ao mesmo tempo, que reforçam uma perspectiva de análise sociopolítica sobre a anticorrupção demonstram, ainda, a necessidade de consolidação dessa agenda de pesquisas no Brasil. Para tanto, pode-se destacar entre os desafios centrais, a necessidade de reforçar perspectivas que atentem para as condicionantes sociais e a relação delas nos contextos práticos de ação dos agentes

⁹ Trata-se de propostas elaboradas por agentes vinculados ao Ministério Público Federal (MPF) que se tornaram projetos de lei e tramitam nas casas legislativas brasileiras.

que produzem as “instituições” (Engelmann, 2008). As operações anticorrupção fundamentadas em *expertises e forças-ideias*¹⁰ e impulsionadas por meio da técnica jurídica são um lugar onde as elites jurídicas encontram legitimidade para incrementar lutas corporativas e mesmo para produzir reconversões políticas (Pilau; Engelmann, 2020). Em termos gerais, esses movimentos tornam-se espaços privilegiados de análise para a apreensão dos efeitos de descrédito de agentes políticos, do regime democrático em alguns casos e, mais amplamente, do próprio mundo da representação política (Engelmann, 2020).

1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão de elementos que circundam a agenda de estudos sobre corrupção pretendeu-se fornecer pistas para o avanço de uma agenda de pesquisas centrada nas condicionantes e usos políticos dos movimentos anticorrupção. Nesse quadro, destacam-se diversas questões de pesquisa que concernem à apropriação e reelaboração de normas e prescrições internacionais e a apreensão das condicionantes do estado das lutas políticas que circundam as “operações anticorrupção”. Em especial, as conexões estabelecidas pelos agentes e instituições que mediam esse processo e as intersecções entre o espaço político e jurídico. Nessa perspectiva, as hipóteses avançadas pelos trabalhos já realizados evidenciam importantes recomposições e realinhamentos na relação entre os agentes do espaço jurídico e o espaço político, tanto no âmbito nacional, quanto em um espaço internacional que conforma um “sistema anticorrupção”.

O avanço dessa agenda de pesquisa, entretanto, envolve rupturas e reformulações com o próprio campo dos “estudos sobre corrupção”. Em especial a necessidade de refletir e tomar como objeto a produção da legitimidade científica dos rankings, variáveis e métodos de pesquisa que conformam as prescrições institucionais amplamente difundidas por agências de desenvolvimento, ONGs e *think tanks*. Outro desafio importante é empreender uma análise estrutural desses processos no caso brasileiro considerando as variáveis do embate conjuntural que captura a própria produção intelectual em torno do tema. Grande parte da literatura alicerçada no espaço jurídico, mas também nas ciências sociais, emerge no curso das operações anticorrupção e num esforço de construção de tomadas de posição de intelectuais e juristas no debate político.

¹⁰ Para Bourdieu, a política “[...] é uma luta em prol de ideias, mas um tipo de ideias absolutamente particular, a saber, as ideias-forças, ideias que dão força ao funcionar como força de mobilização” (Bourdieu, 2011, p. 203).

O avanço da agenda dos usos políticos dos movimentos e prescrições anticorrupção encontra pistas importantes no estudo do incremento das reconversões corporativas das instituições e agentes judiciais. Esse fenômeno permeia tanto o quadro de movimentos nacionais, em diferentes países e em escala internacional, quanto o espaço das diversas “organizações multilaterais.” O desafio nessa dimensão é estudar o perfil das conexões entre os agentes que estão no centro dos processos de importação-exportação de modelos de combate a corrupção e situar esse fenômeno para além das conjunturas políticas. Ou seja, essas múltiplas variáveis combinam-se com a trajetória política e as reconversões das elites políticas e burocráticas no âmbito do espaço do poder nacional.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. Protecting democracy or conspiring against it? Media and politics in Latin America: A glimpse from Brazil. *Journalism*, v. 20, n. 7, p. 906-923, 2019.

ALMEIDA, F. N. R. Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). *Plural*, São Paulo, v. 26.2, ago./dez. 2019, p. 96-128. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs0.2019.165675>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ANJOS, J. R. M.M. *A política local ajuda a explicar a punição eleitoral de prefeitos corruptos?* Um estudo da corrupção em pequenos municípios brasileiros. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AVRITZER, L. *et al. Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AZEVEDO, R. G.; PILAU, L. S. B. Os impactos da Operação Lava Jato na Polícia Federal brasileira. In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

BANURI, S.; ECKEL, C. C. Experiments in culture and corruption: a review. *Research in Experimental Economics*, v. 15.1, abr. 2012.

BAPTISTA, E. A. *Corrupção e opinião pública: o escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

BARR, A.; SERRA, D. Corruption and culture: an experimental analysis. *Journal of Public Economics*, n. 94, 2010.

BENTO, J. S.; ENGELMANN, F. A corrupção nas doutrinas jurídicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, IX., 2014, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: ABCP, 2014.

BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, jan./jul., 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, jan./2006.

BRIQUET, J. L. Les conditions de félicité d'une croisade morale: lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990. *Droit et Société*, Paris, n. 2, 2009.

CALVET, I. N. *Determinantes do Voto, Corrupção e Impacto Eleitoral nas Eleições Presidenciais Brasileiras de 2002 a 2010*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARVALHO, A. K. M. *Corrupção política e confiança nas instituições democráticas brasileiras*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2013.

CESAR, C. Apropriação do discurso jurídico pelo jornalismo na Cobertura da Lava Jato: reflexões sobre a arbitragem da política na atualidade. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO IBERO-AMERICANA DE PESQUISADORES DA COMUNICAÇÃO, XV., 2017, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: ASSIBERCOM, 2017.

COEURDRAY, M. Le double jeu de l'import-export symbolique: la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, n. 1, 2004.

DELLA PORTA, D.; VANUCCI, A. Corruption and anti-corruption: the political defeat of "Clean Hands" in Italy. *West European Politics*, Londres, v. 30, n. 4, p. 830-853, 2007.

DEYSINE, A. Political corruption: a review of the literature. *European Journal of Political Research*, v. 8, p. 447-462, 1980.

DEZALAY, Y. Os usos internacionais do conceito de campo jurídico. Tradução: Lucas e Silva Batista Pilau. *Plural*, São Paulo, v. 26.2, p. 09-30, ago./dez., 2019.

ENGELMANN, F. Da "crítica do direito" ao "combate à corrupção": deslocamentos do ativismo político-judicial. *Contemporânea*, v. 7, n. 2, p. 297-312, jul./dez., 2017.

ENGELMANN, F. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. *Conjuntura Astral*, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 09-16, ago./set. 2016.

ENGELMANN, F. O campo jurídico e a força do direito na política brasileira. In: MARONA, M. C.; DEL RÍO, A. *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. The Internationalization of the Brazilian Public Prosecutor's Office: Anti-Corruption and Corporate Investments in the 2000s. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, p. 1-35, 2020.

ENGELMANN, F. The 'Fight against Corruption' in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. *Journal of Law and Society*, v. 47, 2020.

FONTAINHA, F.; LIMA, A. E. C. Judiciário e crise política no Brasil hoje: do mensalão à Lava Jato. In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

FAVAREL-GARRIGUES, G. Présentation. *Droit et Société*, Paris, n. 72, p. 273-284, 2009.

FILGUEIRAS, F. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Cadernos Cedes*, Rio de Janeiro, n. 05, 2006.

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

HEURTAUX, J. Les effets politiques de la lutte anticorruption em Pologne. *Droit et Société*, Paris, n. 72, 2009.

HUNTINGTON, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968.

KERCHE, F.; MARONA, M. C. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

LANDIM, H. C. *Impacto da corrupção na confiança institucional: como características individuais ajudam a moldar essa relação?* 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

LASCOUMES, P.; NAGELS, C. *Sociologie des élites délinquantes: de la criminalité em col blanc à la corruption politique*. Paris: Armand Colin, 2014.

LEBÉGUE, D. Lutte contre la corruption: quel rôle quels moyens d'action pour la société civile? L'exemple de Transparency International. In: HUNAULT, M. *La lutte contre la corruption, le blanchiment, la fraude fiscale*. Paris: Presses de Science Po, 2017. p. 43-72.

LISCIANDRA, M. A review of the causes and effects of corruption in the economics analysis. In: CANEPPELE, S.; CALDERONI, F. (ed.). *Organized Crime, Corruption and Crime Prevention*. Switzerland: Springer International Publishing, 2014.

LONDERO, B. A. *Fatores preditivos da Condenação Criminal de Prefeitos Municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MADEIRA, L. M.; GELISKI, L. Corrupção e seletividade penal em julgamento: ações no TRF4. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2017.

MARANI, S. C. Z. *et al.* Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52 (4), p. 712-730, jul./ago. 2018.

MELO, C. A. V. *et al.* A produção acadêmica sobre corrupção na Ciência Política brasileira: teorias, objetos e métodos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2018.

MENUZZI, E. M. *Internacionalização e estratégias corporativas no campo jurídico brasileiro (2000-2019): a Advocacia-Geral da União (AGU) e o “combate internacional à corrupção”*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MENUZZI, E. M.; ENGELMANN, F. Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção do Judiciário brasileiro. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 11, n. 54, 105–122, 2020.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 25, p. 237-272, jan./abr. 2018.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis. *The American Political Science Review*, vol. 61, n. 02, jun. 1967, p. 417-427.

PILAU, L. S. B.; ENGELMANN, F. Delegados federais e usos políticos do “combate à corrupção”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020, São Paulo (online). *Anais [...]*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020.

POWER, T.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre a corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, p. 51-69, nov. 2003.

PUJAS, V. Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique em Espagne, en France et em Italie. *Droit et Société*, Paris, n. 44-45, 2000.

RAGARU, N. Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie: l'affaire Toplofikacija. *Droit et Société, Paris*, v. 72, n. 2, p. 303-322, 2009.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SHERRER, A. La circulation des normes dans le domaine du blanchiment d'argent: le rôle du G7/8 dans la création d'un régime global. *Cultures & Conflits*, n. 62, 2006.

SHILLING, F. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, Complexo Jurídico Damásio de Jesus, 1999.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61 (1), e004, 2018.

VANUCCI, A. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, 2017.

VANUCCI, A. Three paradigms for the analysis of corruption. *Labour & Law Issues*, v. 1, n. 2, 2015.

VAUCHEZ, A. *L'institution judiciaire remotivée: le processus d'institutionnalisation d'une "nouvelle justice" em Italie (1960-2000)*. Paris: L.G.D.J, 2004.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.