

JULGAR A POLÍTICA, CONDENAR A DEMOCRACIA? JUSTIÇA E CRISE NO BRASIL

Judging Politics, Condemning Democracy? Justice and Crisis in Brazil

Fabiano Engelmann¹

A crise política brasileira que conduziu a um cenário político favorável à abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff tem entre seus atores principais, as instituições judiciais. O protagonismo judicial não representa uma novidade no cenário político brasileiro tendo sido já objeto de volume significativo de estudos pela ciência política, desde a segunda metade da década de 90.

As abordagens do tema evidenciam a mobilização do espaço judicial por grupos políticos, o papel do Ministério Público enquanto tutor de direitos coletivos, a discussão da constitucionalidade de leis o grau variável de ativismo nas respostas dos tribunais às demandas coletivas. Entretanto, os estudos mais focados no papel dos agentes judiciais no “combate a corrupção” e seus efeitos no campo político ainda são recentes e mais centrados na problemática da análise interinstitucional. Entre as instituições que se destacam nesse fenômeno estão o Ministério Público Federal, o poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal, e mais recentemente a Polícia Federal enquanto executora principal das operações de combate a corrupção. Tendo por pano de fundo a conjuntura política, este artigo tem por objetivo refletir sobre as implicações dessa nova versão do protagonismo político das instituições judiciais para o regime democrático.

Instituições Judiciais e democracia: um poder “neutro”?

A longa construção de um modelo de autonomia e independência política do sistema judicial nos países latino-americanos passa por diferentes questões e problemas relacionados à própria estabilidade política dos países analisados que oscilam, em diferentes períodos, entre modelos mais liberais e regimes autoritários. As reformas constitucionais nas últimas duas décadas, inseridas em movimentos de importação-exportação de modelos de justiça, representaram a construção de novos marcos institucionais calcados nos movimentos de promoção da democracia. Trouxeram tentativas de estabelecer mecanismos de recrutamento

¹ Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS, Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político da UFRGS-NEJUP, Membro do Conselho Científico do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo-CEGOV/UFRGS. Pós-Doutorado pela Unicamp (2007), Doutorado em Ciência Política pela UFRGS (2004). (fabengel@gmail.com).

das magistraturas de base, e mesmo das cúpulas judiciais, mais próximos dos modelos propagados por agências internacionais de solidificação do Rule of Law.

Conforme Trubek (2006) os modelos de reforma do Judiciário e dos sistemas jurídicos contemplados na doutrina do Rule of Law e propagados pelas agências internacionais, como o Banco Mundial na América latina contemplam a autonomia do poder judicial como pressuposto para a garantia da propriedade, da democracia e da transparência política. Em termos gerais, essa doutrina promove a ideia de instituições independentes em relação aos governos eleitos e capazes de assegurar pela “força do direito” investimentos econômicos e direitos civis. A grande questão, entretanto, é apreender como essas prescrições interagem com os fatores histórico-estruturais específicos de cada país e quais seus efeitos nas relações entre as elites judiciais e políticas.

Em sentido geral, as abordagens mais difundidas na ciência política, desde a obra coletiva de Tate & Valinder (1995), tem chamado a atenção para a função contra majoritária das instituições judiciais mobilizadas por grupos políticos minoritários, partidos e movimentos sociais que buscam reconhecer direitos. Esse fenômeno aparece como profundamente imbricado à lógica de funcionamento das democracias ocidentais e se destaca nos países com democracia mais recente, como no caso da América latina (ver os trabalhos comparativos entre países latino-americanos de Uprimny et al (2003) Gloppen et al. (2004), Gloppen et al (2006), Sikkin (2006), Garcarella et al (2006), Angel (2009), Couso et al (2010) e Kapiszewski (2012) e Engelmann & Veiga (2015).

No caso brasileiro, parte significativa do crescimento do protagonismo político das instituições judiciais se deve a um processo de crescente autonomização em relação ao espaço da política e das relações econômicas que pode ser observado ao longo das quase três décadas da Constituição de 1988. Esse processo é induzido pelas garantias funcionais, prerrogativas de exercício de função e a grande estrutura burocrática dessas instituições. Esse empoderamento institucional favorece a simbologia de um poder de estado “neutro” e meta-político (encarregado da guarda da moralidade pública). Nesse sentido, o protagonismo central nos recentes escândalos políticos brasileiros fornece um importante exemplo do lugar ocupado no espaço público por diferentes categorias de profissionais do direito que ancoram a sua “força política” na manipulação da técnica jurídica.

Entretanto, é necessário adicionar outras dimensões de análise para compreender a legitimação mais ampla dos juristas nesse cenário que vai além da força de suas prerrogativas institucionais. As demandas por “moralização da política” são fundamentadas em grande medida na penetração da “interpretação jurídica” no espaço da política. Como analisam Roussel (2002), Garraud (2001) e Briquet (2001), as mobilizações contra a corrupção na França e Itália na década de 90 brotaram no cenário de processos judiciais contra empresários e parlamentares acusados de crimes financeiros ou mesmo envolvidos com a máfia. Essa forma de ativismo posiciona simbolicamente os magistrados e promotores de justiça (representantes do Rule of Law) contra os políticos eleitos e extrapola o mero controle da legalidade de atos ilícitos ampliando-se para uma cruzada pela “moralização da política” que inclui o apoio de ONGs, da Imprensa e de setores sociais deslegitimados eleitoralmente.

Assim como em democracias consolidadas, em países com experiência democrática mais recente, a progressiva penetração das regras jurídicas no espaço político somada à amplificação de denúncias contra os agentes posicionados no espaço da política favorece a entrada em cena dos porta-vozes capazes de se apresentar como representantes de uma “meta-razão” da atividade política. Ou seja, cresce o poder de quem fala em nome do “sentido correto” das condutas políticas, sejam esses posicionados no espaço da grande mídia ou das cúpulas judiciais. A complexidade de captar esse fenômeno e compreender seu significado no âmbito de um regime democrático está justamente na diluição de fronteiras. Ou seja, resta indagar onde termina o controle jurídico da corrupção pelos tribunais e começa o uso da criminalização da política como arma de poder nos embates políticos.

Protagonismo judicial e julgamento da política brasileira

Na produção da recente crise política brasileira, o que aparece como algo novo é um adensamento das ligações que unem as instituições judiciais aos principais meios de comunicação e às forças políticas conservadoras. O perfil da crise brasileira coaduna-se com uma nova modalidade de destituição de governos eleitos na América latina que se soma ao que já ocorreu em Honduras em 2009 e no Paraguai em 2012. Indica o aparecimento de alianças que reúnem forças políticas conservadoras, o poder judiciário e a grande mídia nacional contra os governos que tem em comum a promoção de uma agenda ancorada, em maior e menor grau, no tensionamento do modelo neoliberal.

Mesmo que não possamos considerar essas alianças como uma “grande conspiração” contra a esquerda é importante verificar a coesão entre segmentos políticos conservadores que se unem em torno da luta judicial anticorrupção e da operação Lava Jato, que encontra também no Supremo Tribunal Federal uma ancora de legitimação importante. Certas características do caso brasileiro demandam atenção. O primeiro elemento diz respeito à extrema fragmentação do sistema partidário: o Congresso conta com cerca de 30 partidos funcionando como máquinas políticas profundamente enraizadas em dinâmicas de clientela local, o que torna extremamente difícil a formação de bases sólidas para o governo. Historicamente, esta fragmentação contribui para bloquear a emergência, no âmbito dos partidos, de identidades políticas mais profundas reforçando um estado de indiferença difusa entre os cidadãos em relação a seus representantes. A esse cenário, pode-se opor à legitimidade adquirida pela grande mídia que se apresenta como instância central de formação e difusão de opiniões negativas em relação ao sistema político. Por exemplo, os grupos de comunicação tem sido um vetor importante da campanha de criminalização dos dirigentes do Partido dos Trabalhadores e do seu governo. Para esse empreendimento, contam com o apoio “técnico” na construção dos “escândalos políticos” de diversas espécies de experts, incluindo cientistas políticos, economistas, além dos próprios juristas.

É importante ter presente que esse fenômeno de imbricamento que une Judiciário, imprensa e movimentos conservadores integristas (anti-política) no caso brasileiro, apesar das suas especificidades, tem elementos que já apareceram em outros cenários. Briquet (2001) chama a atenção para a profunda relação, no

caso dos “escândalos políticos” na França na década de 90 e da “operação mãos limpas”, entre o modelo do “jornalismo de investigação”, a magistratura e as ONGs de movimentos de transparência política. Nesse sentido, a judicialização do debate político emerge na fronteira entre as disposições de “denúncia” dos meios de comunicação e a penalização judicial de políticos envolvidos em escândalos.

Trata-se, portanto, de um fenômeno que inclui uma desconstrução da dimensão simbólica da política com consequências imprevisíveis para os regimes democráticos. Conforme Vauchez (2009) é importante ter presente, em uma escala mais ampla, o investimento de organizações internacionais (ONGs e think tanks) na “luta contra a corrupção”, as pressões de frações modernizadoras do mundo empresarial por uma forma judicial de regulação da economia (muito presente nos movimentos de ideias do Law & Economics) e a emergência de “empreendedores da moral” pregando uma “renovação da política”. Conforme o autor, todos esses movimentos convergem para uma idêntica denúncia dos “políticos” onde se pode inserir o crescimento do Judiciário enquanto “guardião da moralidade pública”.

No caso brasileiro, o crescimento político do poder judiciário se insere nas possibilidades institucionais abertas pela Constituição de 1988 e é reforçado pelo recrutamento de juízes jovens frequentemente muito receptivos a concepções autoritárias de seu papel de fiadores da moralidade política. No mesmo sentido, estudos recentes mostram que esse empoderamento político fortalece-se também com a crescente autonomização da Polícia Federal-PF e do Ministério Público. No caso da PF paradoxalmente incentivado pelo próprio governo Lula e Dilma através de incremento de recursos financeiros e logísticos além de mais independência funcional (ver Arantes, 2015). Também outras burocracias de controle público (Tribunal de Contas, Receita Federal, etc.), que tem conduzido operações fortemente midiaticizadas contra a corrupção política, ancoram sua legitimidade na consolidação da ideia de “rule of Law”.

Obviamente o problema não está no “combate a corrupção” em si mesmo e nos processos de accountability que se intensificam no Brasil na última década (ver Araújo e Sanchez (2005), Pereira (2005), Filgueiras & Aranha (2011), Praça (2011) e Praça & Taylor (2014)). A questão está nos usos do combate a corrupção e na versão de Estado de Direito que essas diferentes burocracias públicas promovem ou são induzidas a promover. Uma modalidade que, ao se associar a uma cruzada simbólica contra a política, promove uma versão punitiva do Estado de Direito que inclui a criminalização crescente da atividade política com custos altos especialmente para o sistema representativo.

Entre os exemplos desse fenômeno, podemos mencionar o ativismo anticorrupção com sanções que intervém antes do final dos processos judiciais. As conduções coercitivas, prisões preventivas e o mecanismo da “delação premiada” impuseram-se como método para obter provas sobre atos de corrupção deixando em segundo plano as garantias individuais dos investigados. A sucessão de vazamentos dos inquéritos e processos judiciais para a grande-mídia, por seu lado, contribuiu para a legitimação da imagem de uma corrupção generalizada do governo e do Partido dos Trabalhadores. A partir de usos seletivos de informações obtidas com os investigadores, a grande mídia alimentou continuamente a construção de um grande escândalo político. O conjunto desses episódios, portanto nos coloca diante de uma conjuntura instável quanto ao alcance desse processo para o regime democrático.

Considerações finais

As questões esboçadas pela crise política brasileira desafiam muito os esquemas analíticos que vem sendo usados para o estudo do protagonismo político das instituições judiciais no Brasil e mesmo, em maior escala, nos países latino-americanos. Pode-se afirmar que uma compreensão mais profunda das diferentes “lógicas políticas” que perpassam as instituições judiciais no Brasil e, mesmo nos países latino americanos, tem como desafio ir além, tanto dos indicadores comparativos de “bom funcionamento das instituições”, quanto das diferentes versões da história política oficial.

No primeiro caso, a comparação tende a ocorrer a partir de métricas abstraídas de contextos muito distantes que subsidiam com frequência pacotes de reformas mobilizados pelas “elites modernizantes” nas disputas políticas locais. No segundo caso, fica-se refém do “efeito da forma” que implica em estudar as “instituições” a partir dos formatos legais e na sua interpretação oficial dada pela ciência produzida pelos atores do jogo político ou judiciário. Ou seja, atribuir-se o incremento do combate a corrupção como uma resultante do “efeito de instituição”, por ex. Uma análise interpretativa da legitimidade das intervenções do poder judiciário no jogo político implica em incluir como dimensão fundamental o imbricamento das diferentes lógicas que cercam os episódios de hiper-ativismo que podem ameaçar regimes democráticos.

REFERÊNCIAS

- ANGEL, Alan. et al. *The Judicialization Of Politics In Latin America*. Palgrave Macmillan, 2009
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1997.
- ARANTES, Rogério Bastos. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministério Público y Policía Federal. *Desacatos Revista de Antropología Social (CIESAS)*, v. 49, 2015. (Disponível em <http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/1502>)
- ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 137-173, Aug. 2005. (Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452005000200006&lng=en&nrm=iso).
- BENTO, J.; ENGELMANN, Fabiano.; O julgamento da corrupção nas doutrinas jurídicas. In: *IX Encontro da ABCP*, 2014, Brasília. Anais IX Encontro da ABCP, 2014.
- BEZES Philippe., LASCOUMES Pierre. “Percevoir et juger la “corruption politique”. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique”, *Revue française de science politique*, vol. 55, 5-6, pp 757-786, 2005 (Disponível em https://www.cairn.info/load_pdf.php?download=1&ID_ARTICLE=RFSP_555_0757)
- BEZES Philippe., LASCOUMES Pierre. Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre legal. *L'Année sociologique*. Vol 59, 2009 (Disponível em Doi: 10.3917/anso.091.0109)
- BRIQUET, Jean Louis. La "guerre des justes". La magistrature antimafia dans la crise italienne In: BRIQUET, Jean Louis. et GARRAUD, Philippe. (orgs.) *Juger la politique*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.

- CARVALHO, Ernani. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspecto relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 28, Jun 2007. (Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a11n28.pdf>)
- CASTRO, Marcus. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 12, n. 34, pp 147-156 jun, 1997.
- COUSO, Javier. HUNEEUS, A., SIEDER, R. Cultures of Legality: Judicialization and Political Activism in Latin America. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2010.
- DA ROS, Luciano. Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil. **Tese de Doutorado em Ciência Política**, University of Illinois at Chicago, 2004
- DEZALAY, Yves. & GARTH, Bryant. The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, **Economists and the Contest for Latin American States**. Chicago: University of Chicago Press, 2002
- ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2006.
- ENGELMANN, Fabiano. O espaço jurídico brasileiro e as condições de uso do espaço internacional. In: Canedo, Leticia; Tomizaki, Kimi; Garcia, Afrânio. (Org.). **Formação das elites brasileiras: estratégias educativas e globalizações**. 1 ed. São Paulo, 2013
- ENGELMANN, Fabiano.; BANDEIRA, Júlia V. Mancio.; PERDOMO, Rogério. Elite judicial e independência do poder judicial na América latina. In: **Anais do VIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIENCIA POLITICA ALACIP**, 2015, (Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/280946624>)
- FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Revista Dados Rio de Janeiro**, v. 54, n. 1, p. 349-387, 2011. (Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a05.pdf>.)
- GARRAUD, Philippe. La politique a l'épreuve du jugement judiciaire. La pénalisation croissante du politique comme effet induit du processus d'autonomisation de l'institution judiciaire In: BRIQUET, Jean Louis. et GARRAUD, Philippe. **Juger la politique**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.
- GLOPPEN, Siri., GARGARELLA, R. & SKAAR, E. **Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies**. N. York: Routledge, 2004.
- GLOPPEN, Siri et al. **Courts and Power in Latin America and Africa**. N. York: Palgrave Macmillan, 2006.
- GARGARELLA, Roberto, PILLAR, D. & THEUNIS, R. **Courts And Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?** Ashgate Pub Co, 2006.
- KAPISZEWSKI, Diana. High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil Cambridge: **Cambridge University Press**, 2012.
- KOERNER, Andrei & MACIEL, Débora A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova** n. 57. São Paulo, 2002. (Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57>)
- MARCHETTI, Dominique. Le « journalisme d'investigation ». genèse et consécration d'une spécialité journalistique. In: BRIQUET, Jean Louis. et GARRAUD, Philippe. (orgs.) **Juger la politique**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.
- PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n.2, p. 1-17, 2005. (Disponível em http://www.unifal.com.br/Bibliotecas/Artigos_Cientificos/REFORMA%20DO%20ESTADO%20E%20CONTROLE%20DA%20CORRUP%C3%87%C3%83O%20NO%20BRASIL.pdf)

- PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011. (Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n1/v17n01a05.pdf>>.)
- PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014. (Disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Sergio_Praga/publication/261443062_Inching_Toward_Accountability_The_Evolution_of_Brazil%27s_Anticorruption_Institutions_19852010/links/547bd4040cf205d16881c81f.pdf>.)
- PUJAS, Véronique. Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique en Espagne, en France et Italie. *Droit et Société* (Dossier Justice et Politique III) 44/45, 2000 (Disponível em http://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_2000_num_44_1_1495)
- ROUSSEL, Violaine. **Affaires de juges: les magistrats dans les scandales politiques en France**. Paris: La Découverte, 2002.
- RINCÓN, André. M. **La reforma judicial promovida por el BID en América Latina: Concepto, caracterización y tendencia pro-mercado**. Madrid: Editorial Académica Española 2012
- SADEK, Maria T. **O Judiciário em Debate**. São Paulo: IDESP, Sumaré, 1995.
- SIKKINK, Kathryn. The Transnational dimension of the judicialization In latin America In: SIED, R et al. **The judicialization of politics in latin America**. New York: Ed Palgrave, 2006
- TATE, Neal. & VALLINDER, (orgs.) T. **The global expansion of Judicial power** (eds). New York: New York Press, 1992
- TAYLOR, Matthew. **Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil**. Stanford Un. Press: Stanford, California, 2008
- TRUBEK, D. M. The "Rule of Law" in development assistance: past, present and future. In: TRUBEK, D. M. & SANTOS, A. The new law and economic development: a critical appraisal. New York: **Cambridge Un. Press**, 2006.
- UPRIMNY, Rodrigo; RODRIGUEZ, César & VILLEGAS, Mauricio. Entre el protagonismo y la rutina: análisis sociojurídico de la justicia en Colombia. In: FRIEDMAN, Lawrence & PERDOMO, Rogelio, FIX-FIERRO, Hector (orgs.) *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*. México: **Unam**, 2003
- VAUCHEZ, Antoine. Parler d' experience(s). La formation d' n nouveau modele de excellence judiciaire dans la lutte contre la criminalité organisé em Italie. In: BRIQUET, Jean Louis. et GARRAUD, Philippe. (orgs.) **Juger la politique**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.
- VAUCHEZ, Antoine. Le pouvoir Judiciaire In: COHEN, Antonin; LACROIX, Bernard & RIUTORT, Philippe. **Nouveau manuel de science politique**. Paris: La Découverte, 2009.
- VIANNA, Luiz W. et al CARVALHO, Maria A. R. de Carvalho, MELO, Manuel P. C. e BURGOS, Marcelo B. A **judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Recebido em 08 de julho de 2016.

Aprovado em 07 de setembro de 2016.

RESUMO

Os agentes judiciais estão entre os atores centrais no cenário político brasileiro. Objeto da ciência política desde a década de 90, o protagonismo político das instituições judiciais brasileiras insere-se, mais recentemente, em um circuito integrado por setores conservadores, a grande imprensa e operações de combate a corrupção que promovem a criminalização da atividade política. Essa conjuntura de “hiperativismo” no julgamento da política merece análise mais detalhada quanto a suas implicações estruturais para o regime democrático.

Palavras-chave: Instituições judiciais; política; democracia

ABSTRACT

The judicial agents are between the central actors in the brazilian political scenario. Political Science object since de 90s, the brazilian judicical institutions protagonism more recently is part of a circuit integrated by conservative sectors, the big press and corruption fighting operations that promote the public activity criminalization. This “hiperactivism” conjuncture in the political judgment deserves a more detailed analysis as of it’s structural implications for the democratic regime.

Keywords: Judicial institutions; politics; democracy