

## Burocracia e política: uma abordagem complexificada da Operação Lava Jato

*Bureaucracy and politics: a complexified Approach to Operation Car Wash*

KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

Lucas e Silva Batista Pilau\*

Em 17 de março de 2014 foi deflagrada a chamada “Operação Lava Jato”. Em poucos meses, essa megaoperação tomaria conta das capas dos principais jornais e revistas e receberia a atenção maciça da população brasileira. A partir da prisão de doleiros e diretores da Petrobras – petrolífera estatal de economia mista com sede no Rio de Janeiro – que demonstraram interesse no recurso jurídico da *delação premiada*, tanto empresários quanto políticos passaram a ser citados em esquemas de corrupção. Ao contrário dos antecessores “Caso Banestado”<sup>1</sup> e “Mensalão”<sup>2</sup>, a Operação Lava Jato, supostamente espelhada na *Operazoni Mani Pulite* ocorrida nos anos noventa na Itália, parece ter encontrado um campo fértil e motivado, o qual possibilitou a determinados órgãos e agentes engajados no discurso de “combate à corrupção” garantir legitimidade própria, estreitando, em colaboração com os meios de comunicação, os laços entre as instituições burocráticas e as lógicas do campo político.

Nesse sentido, a coletânea que ora se resenha, intitulada “Operação Lava Jato e a democracia brasileira”, publicada pela Editora Contracorrente em outubro de 2018, apresenta análises do sistema de justiça que está na base da Operação Lava Jato (Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Polícia Federal) e também seus impactos e relações com os sistemas econômico (com foco na área de infraestrutura) e político (representado pelo Congresso Nacional), com a mídia e a opinião pública.

a Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista CNPq. Membro do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político (UFRGS).

1 Ocorrido nos anos noventa, sob os governos de Fernando Henrique Cardoso, o “Caso Banestado” tratou de remessas ilegais de divisas através de contas CC5 do Banco do Estado do Paraná.

2 A Ação Penal n.º 470, também conhecida como “Mensalão”, se iniciou durante o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, visando o processamento e, posteriormente, o julgamento de diversos atores do sistema político por corrupção passiva, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, entre outros crimes. O caso é explorado com mais detalhes pelos autores da obra.

Trata-se de um livro organizado por Fábio Kerche e João Feres Júnior, professores vinculados, respectivamente, ao Programa de Pós-Graduação em Memória e Acervos da Fundação Casa Rui Barbosa e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Desde um recorte geográfico bastante específico, a obra concentra autores do eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Minas Gerais, e outros dois do Rio Grande do Sul.

O primeiro dos panoramas que o livro aborda (capítulo 1) situa-se naquele trazido por Luiz Gonzaga Belluzzo (UNICAMP), economista brasileiro o qual sustenta, lastreado em dados, que a crise do que ele denomina “a grande depressão brasileira” necessita de investimentos públicos profundos, principalmente aquele voltado para a infraestrutura. Para ele, os agentes vinculados a Operação Lava Jato – que ele denomina “rapazes de Curitiba” – interferiram de maneira virulenta nas empresas que mantinham contrato com a Petrobras e, com isso, ao não adotar estratégias que visassem separar a punição de pessoas físicas das empresas as quais estavam vinculadas, essa megaoperação teria atingindo a área da economia de infraestrutura, desorganizando “uma cadeia produtiva muito importante, talvez a mais importante, para a recuperação da economia, por seus efeitos sobre o emprego e a renda” (BELLUZZO, 2018, p. 34), segundo o próprio Belluzzo.

Adentrando o Poder Judiciário (capítulos 2 e 3), duas análises são trazidas. Uma primeira, de Leonardo Avritzer (UFMG), o qual chama a atenção para algumas modificações produzidas com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e o desenvolvimento e fortalecimento de outros órgãos de controle, tais como Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Polícia Federal. Para o politólogo, tais modificações levaram a uma cidadania fundada nas instituições de controle – e, por isso, afastada da ideia de soberania democrática – de modo que ele demarca algumas etapas pelas quais a Operação Lava Jato se desenvolveu até o momento de julgamento do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2018. Após, Fernando Fontainha (IESP/UERJ) e Amanda Evelyn Cavalcanti de Lima (IESP/UERJ) analisam o que eles chamam de “parábola judiciária brasileira”, o que fazem abordando três etapas: o julgamento do *Mensalão* e, sobretudo, a utilização da “Teoria do Domínio do Fato” pelo ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa; o levantamento de sigilo realizado pelo ex-juiz federal Sérgio Moro em março de 2016; e, por fim, a decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes que impediu que o ex-presidente Lula assumisse o ministério da Casa Civil do governo de Dilma Rousseff. Ao final, constatam e desenvolvem o argumento de que o julgamento de Lula no âmbito da Operação

Lava Jato se trata de “uma catástrofe sem precedentes na história política brasileira” (FONTAINHA; LIMA, 2018, p. 64).

Saindo da esfera do judiciário, os cientistas políticos Fábio Kerche e Marjorie Marona (UFMG) analisam (capítulo 4) o Ministério Público e as mudanças institucionais ocorridas no órgão. Para eles, tanto a autonomia institucional (interna e externa) quanto os poderes assegurados pela Constituição Federal de 1988, ampliados nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2010-2016), foram essenciais para o atual padrão de funcionamento do Ministério Público Federal. Desde uma análise institucionalista, os autores tentam explicar as assimetrias na “disputa política e eleitoral” (KERCHE; MARONA, 2018, p. 72) que os procuradores detêm na burocracia de controle, lembrando – como também é realizado nos capítulos anteriores, em suas particularidades – a ausência de *accountability* sobre o órgão, e também a capacidade que aqueles possuem de “selecionar e priorizar casos por iniciativa própria” (KERCHE; MARONA, 2018 p. 72). O eco político desse modelo institucional pôde ser acompanhado nas disputas discursivas, ao longo dos últimos anos, por agentes do Ministério Público Federal em torno das chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, hoje encarnadas no Projeto de Lei n.º 4.850/2016 (BRASIL, 2016).

Ainda, propõe-se uma análise (capítulo 5) da terceira instituição que compõe a Operação Lava Jato: a Polícia Federal. Ao analisarem os impactos da primeira sobre a segunda, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUCRS) e Lucas e Silva Batista Pilau (PUCRS) desdobram sua abordagem em três momentos: primeiramente, os autores realizam um histórico evolutivo da Polícia Federal, desde sua emergência datada em 1944 até os dias atuais; após, visando uma análise quantitativa, apresentam dados coletados e existentes sobre o investimento do Governo Federal (2003-2018) na Polícia Federal, assim como a evolução do seu efetivo (2000-2016) e o número de operações realizadas (2003-2016), mensurando que somente as operações realizadas sofreram impactos após a deflagração da Operação Lava Jato; por fim, Azevedo e Pilau também realizam, desde os aportes teóricos da sociologia da violência, uma análise do relatório final (na forma de estudo de caso) construído pela Polícia Federal junto a 35ª fase da Operação Lava Jato – *Operação Omertà*, apontando para os traços inquisitoriais e burocráticos e para as possibilidades de *sujeição criminal* que a megaoperação vem produzindo, ao atuar “sobre ‘tipos sociais’ vinculados aos crimes de colarinho branco” (AZEVEDO, PILAU, 2018, p. 129).

Até esse momento, a coletânea proporciona ao leitor variadas análises e uma competente revisão bibliográfica, realizada por politólogos e sociólogos, acerca dos efeitos macroeconômicos e da evolução institucional dos órgãos que estão no

bojo da operacionalidade da Operação Lava Jato, existindo também publicações recentes que analisam essas evoluções comparativamente (ARANTES, MOREIRA, 2019), assim como aquelas que inserem a megaoperação num cenário mais amplo onde circulam prescrições da luta anticorrupção em âmbito internacional (ENGELMANN, 2018). Além disso, fica evidente a abordagem complexificada que é feita sobre a Operação Lava Jato, colocando em evidência aquilo que os organizadores da obra já haviam deixado explícito na introdução: a ligação entre, de um lado, a existência de um sistema político (democrático e representativo) baseado no voto e, de outro, a assunção de poderes por uma “hipertrofia de burocracias de Estado”, as quais possuem “uma conexão fraca com a legitimidade do voto” (KERCHE, FERES JR., 2018, p. 13), de modo que as decisões desses segundos não se encontram sujeitas aos critérios de controle, punição e *accountability* pelos cidadãos.

Dando um salto para além daqueles órgãos que compõe a Operação Lava Jato, Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar), Flávio Contrera (UFSCar) e Priscilla Leine Cassotta (UFSCar) analisam seus impactos no funcionamento do Congresso Nacional (capítulo 6). O texto mais longo da obra se divide em três momentos principais e tem como hipótese central o argumento de que a Operação Lava Jato causou impactos modestos na atividade legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado, o que restou confirmado. Ao analisar a atuação das coalizões parlamentares, as autoras e o autor demonstram que a Operação Lava Jato, apesar de ter influenciado na votação do *impeachment* da ex-presidente Dilma, não impossibilitou a continuidade do presidencialismo de coalização, do qual o ex-presidente Michel Temer se beneficiou pouco tempo depois evitando ser julgado, em duas ocasiões, pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda, ao verificar o impacto da megaoperação na composição de cargos com poder de agenda, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, demonstrou-se que não houve efeitos maiores na forma de operação do sistema político, apesar dos ex-deputados André Vargas (PT/PR) e Eduardo Cunha (PMDB/RJ) e do senador Delcídio do Amaral (PT/MS) terem seus mandatos cassados. E por fim, ao examinar se a Operação Lava Jato levou a um endurecimento da legislação anticorrupção no Brasil, um dos resultados mais interessantes foi que os partidos políticos, para além das divisões entre coalizões governista e de oposição ou mesmo de posições ideológicas que os estruturam (esquerda e direita), “[...] atuaram conjuntamente para formar maiorias contra as propostas encampadas pelos procuradores da Lava Jato” (BRAGA; CONTRERA; CASSOTTA, 2018, p. 195), terminando por desidratar as “10 Medidas Contra a Corrupção”.

Na sequência, João Feres Júnior, Eduardo Barbarela (IESP/UERJ) e Natasha Bachini (IESP/UERJ) realizam uma análise (capítulo 7) das relações entre mídia e Operação Lava Jato. Em sua abordagem, eles afirmam que:

A palavra mais adequada para descrever a relação entre esses dois objetos seria mutualismo – um neologismo latino emprestado do vocabulário da biologia que descreve a associação entre seres de diferentes espécies em que ambos se beneficiam (tal associação pode ou não estabelecer um estado de interdependência fisiológica). (FERES JR.; BARBARELA; BACHINI, 2018, p.199)

Assim, os autores e a autora iniciam propondo um debate sobre a escandalização da política ao longo da história brasileira, de Getúlio Vargas ao *Mensalão* passando pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Após, com base em análise de valência e em dados disponíveis no *Manchetômetro*<sup>3</sup>, eles se propõem a realizar uma série temporal da cobertura da Operação Lava Jato (de 2014 a 2018), da cobertura do Governo Federal, da cobertura política e, adentrando especificamente no sistema de justiça, na cobertura do Judiciário e do Ministério Público. Por fim, analisam de forma qualitativa esses dados (apresentados até então de maneira quantitativa), chamando a atenção para os nomes (como aqueles de Dilma Rousseff, Luiz Inácio Lula da Silva e Michel Temer), os partidos políticos e as instituições de justiça mais citados nas manchetes. Dentre as diversas conclusões, os autores e a autora afirmam que em não se tratando de somente mais um escândalo de corrupção, a “Lava Jato marca um novo paradigma de relacionamento da mídia com a política em nosso país, que começou a se esboçar durante a cobertura do Mensalão, mas só amadureceu sob a Lava Jato” (FERES JR.; BARBARELA; BACHINI, 2018, p. 225).

Fechando a obra, Érica Anita Baptista (UFMG) e Helcimara de Souza Telles (UFMG) abordam (capítulo 8) o impacto da cobertura midiática da Operação Lava Jato na percepção da opinião pública sobre a corrupção. Segundo as autoras, “[...] a corrupção é mais facilmente percebida pelos cidadãos quando tratada pelo viés escândalo midiático” (BAPTISTA; TELLES, 2018, p. 233). A partir disso, realizam uma análise do conteúdo das revistas *Carta Capital*, *Época*, *Isto É* e *Veja*, com um recorte específico, delineado por elas, na temática de corrupção. O período de análise vai de março de 2014 (quando iniciada as investigações da Operação

---

3 Segundo os autores e a autora, trata-se de banco de dados composto por: textos baixados das páginas *online* dos jornais Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo, assim como do Jornal Nacional, programa jornalístico televisionado pela Rede Globo.

Lava Jato) até agosto de 2016 (quando ocorre o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff) e se apresenta em eixos que vão desde os nomes relacionados na Operação Lava Jato e as instituições privadas mais citadas até a percepção dos brasileiros sobre os principais problemas que eles enxergam no país (entre eles, a *corrupção*) e suas preferências partidárias. Dentre as conclusões, a que chama a atenção é aquela em que as autoras apontam para o fato de que escândalos de corrupção no país, sobretudo a Operação Lava Jato, podem estar relacionados com a redução “[...] da confiança na figura presidencial, à redução da legitimidade das instituições democráticas e representativas e à drástica diminuição da identificação partidária” (BAPTISTA; TELLES, 2018, p. 253).

Essas três pesquisas, ao colocarem em evidência os imbricamentos entre a Operação Lava Jato e atividades legislativas, mídia e percepção da opinião pública, contribuem para afastar o ideal propagado de que as instituições que compõe o sistema de justiça funcionam de maneira isolada, presas somente às racionalidades do campo jurídico, embora mereça ser lembrado que ao longo dos últimos anos aquelas foram favorecidas por uma “simbologia de um poder de estado ‘neutro’ e meta-político (encarregado da guarda da moralidade pública)” (ENGELMANN, 2016, p. 10). Pelo contrário, as estratégias encampadas por agentes e partidos no campo político, os métodos utilizados pela imprensa e as modificações na percepção pública sobre o grau de importância da corrupção no país são variáveis inarredáveis para compreender essa megaoperação.

Dessa forma, por todo seu conteúdo, a obra “Operação Lava Jato e a democracia brasileira”, organizada por Kerche e Feres Jr., traz ao menos duas contribuições evidentes: primeiro, coloca de maneira transversal temáticas que por vezes são analisadas de forma isolada, como as mudanças pelas quais as instituições passaram a partir dos anos 2000, a instrumentalização da delação premiada, a ausência de controle sobre agentes da burocracia estatal, a relação com a mídia, entre tantas outras; segundo, supre com qualidade uma lacuna existente na produção editorial sobre a Operação Lava Jato, sobre a qual há algum tempo as interpretações se restringem a *best-sellers* jornalísticos que circulam nas livrarias do país – ou, em outro campo, em produções cinematográficas recentes.

É preciso apontar também que tanto a transversalidade das temáticas quanto o fato de os textos serem produzidos por especialistas fazem da obra uma fonte de compreensão de acontecimentos políticos e jurídicos que ocorram após sua publicação: a exoneração do ex-juiz federal Sérgio Moro e sua nomeação como ministro da Justiça e Segurança Pública do governo de Jair Bolsonaro, vencedor nas eleições de 2018; o processamento e a prisão do ex-presidente Michel Temer;

o julgamento, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, do ex-presidente Lula; os embates entre ministros do Supremo Tribunal Federal e procuradores federais de primeiro grau; e, mais recentemente, o vazamento de mensagens trocadas entre membros da Força-Tarefa da Operação Lava Jato. Acontecimentos esses que demandam uma compreensão histórica e conjuntural das instituições e dos agentes que compõem a Operação Lava Jato – e dos efeitos dessa para a democracia brasileira – da qual o conhecimento científico não pode se omitir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, jan-abr, 2019.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; PILAU, Lucas e Silva Batista. “Os Impactos Da Operação Lava Jato Na Polícia Federal Brasileira”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 101 - 137.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “As Consequências Econômicas Da Lava Jato”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 21 - 37.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; CONTRERA, Flávio; CASSOTTA, Priscila Leine. “O Impacto Da Operação Lava Jato Na Atividade Do Congresso Nacional”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 137 - 199.
- BRASIL. PROJETO DE LEI N.º 4.850, de 2016 (Câmara dos Deputados). Estabelece medidas de contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 08 abr. 2016. p. 223-263.
- BAPTISTA, Érica Anita; TELLES, Helcimara de Souza. “Lava Jato: Escândalo Político E Opinião Pública”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 229 - 255.
- ENGELMAN, Fabiano. Campo jurídico e prescrições internacionais anti-corrupção nos anos 2000. In: *Anais do 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, Curitiba, 2018, p. 01-21.
- \_\_\_\_\_. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. *Revista Conjuntura Astral*, Porto Alegre, v. 07, n. 37, p. 09-16, ago./set., 2016.

FERES JR., João; BARBARELA, Eduardo; BACHINI, Natasha. “A Lava Jato E A Mídia”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 199 - 229.

FONTAINHA, Fernando; LIMA, Amanda E. Cavalcanti de. “Judiciário E Crise Política No Brasil Hoje: Do Mensalão À Lava Jato”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 53 - 69.

KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. “O Ministério Público Na Operação Lava Jato: Como Eles Chegaram Até Aqui?”. In: KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 69 – 101.