

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

EDUARDO CASTELUCI

Os fins e os meios do Estado Democrático de Direito: um estudo de caso sobre a
colaboração premiada no Brasil

Versão corrigida

SÃO PAULO
2023

EDUARDO CASTELUCI

Os fins e os meios do Estado Democrático de Direito: um estudo de caso sobre a
colaboração premiada no Brasil

Versão corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo para a obtenção do título de
Doutor em Sociologia

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Adorno

SÃO PAULO
2023

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)**

Nome do (a) aluno (a): Eduardo Casteluci

Data da defesa: 27/03/2023

Nome do Prof. (a) orientador (a): Sergio França Adorno de Abreu

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 08/05/2023



(Assinatura do (a) orientador (a))

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C348f Casteluci, Eduardo
 Os fins e os meios do Estado Democrático de
Direito: um estudo de caso sobre a colaboração
premiada no Brasil / Eduardo Casteluci; orientador
Sérgio Adorno - São Paulo, 2023.
 239 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Sociologia. Área de concentração:
Sociologia.

1. PRÁTICAS JURÍDICAS. 2. INSTITUIÇÕES JUDICIAIS.
3. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS. 4. CONFLITO SOCIAL. 5.
MUDANÇA SOCIAL. I. Adorno, Sérgio, orient. II.
Título.



ATA DE DEFESA

Aluno: 8132 - 7197413 - 2 / Página 1 de 1

Ata de defesa de Tese do(a) Senhor(a) Eduardo Casteluci no Programa: Sociologia, do(a) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Aos 27 dias do mês de março de 2023, no(a) Sala dos Professores realizou-se a Defesa da Tese do(a) Senhor(a) Eduardo Casteluci, apresentada para a obtenção do título de Doutor intitulada:

"Os fins e os meios do Estado Democrático de Direito: um estudo de caso sobre a colaboração premiada no Brasil"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Sergio França Adorno de Abreu	Presidente	FFLCH - USP	Não Votante
Laurindo Dias Minhoto	Titular	FFLCH - USP	Aprovado
Mariana Thorstensen Possas	Titular	UFBA - Externo	Aprovado
Frederico Normanha Ribeiro de Almeida	Titular	UNICAMP - Externo	Aprovado

Resultado Final: Aprovado

Parecer da Comissão Julgadora *

A comissão julgadora reconhece a qualidade do trabalho apresentado e ressalta a consistência da defesa da tese. Sugere publicação.

Eu, Regina Celi Sant Ana _____, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as) examinadores. São Paulo, aos 27 dias do mês de março de 2023.

Laurindo Dias Minhoto

Mariana Thorstensen Possas

Frederico Normanha Ribeiro de Almeida

Sergio França Adorno de Abreu
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em 27/03/2023 e, portanto, o(a) aluno(a) faz jus ao título de Doutor em Ciências obtido no Programa Sociologia.

Presidente da Comissão de Pós-Graduação

Profa. Dra. Cláudia Amigo Pino
Presidente da Comissão de
Pós-Graduação
FFLCH-USP

Ao amor da minha vida, Laura.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Sérgio Adorno, meu orientador desde o mestrado, e que, com paciência e sabedoria, me ajudou a compreender os caminhos sinuosos da investigação sociológica. Sua trajetória intelectual brilhante e sua indispensável contribuição para a sociologia brasileira devem ser celebradas. Orgulho-me profundamente de ter sido seu orientando.

Agradeço, mais uma vez, ao Prof. Dr. Sérgio Adorno, desta vez pela sensibilidade que conduziu o trabalho de finalização desta tese. Tive enorme dificuldade para concluí-la. Estive perdido em muitos momentos. Senti-me desmotivado, desesperado e fracassado. Descumpri sistematicamente os prazos para a entrega dos capítulos. Porém, o Prof. Sérgio jamais deixou de me acolher de forma compreensiva, de me encorajar e de me explicar, pacientemente, os caminhos até a linha chegada. Me sinto profundamente grato por isso. Gostaria de ter sido melhor aluno.

Agradeço ao Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo por ter acolhido a minha pesquisa. Me sinto honrado por fazer parte do NEV. Me sinto também honrado por poder oferecer a minha modesta contribuição para a sua história de pesquisas de excelência e defesa dos direitos humanos e da democracia no Brasil.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pela bolsa de pesquisa concedida no âmbito do Processo Fapesp n. 2019/02667-9, e destaco que as opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Agradeço ao Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes e ao Prof. Dr. Frederico de Almeida pela participação em minha banca de qualificação e pelas críticas e sugestões que me ajudaram a encontrar os caminhos por onde desenvolver esta tese.

Aproveito também para agradecer todos os professores e professoras da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo que contribuíram para minha formação como sociólogo. Neste ano, completo 13 anos como aluno da Faculdade. É também o meu último ano. Sentirei a falta de todos os Professores e Professoras. Mas me sinto feliz e orgulhoso por poder seguir adiante carregando comigo os seus ensinamentos.

Agradeço aos servidores da Faculdade e do Programa em Pós-Graduação em Sociologia pelo trabalho competente e pelo bom trato com nossas dificuldades em navegar pelas regras, sistemas e prazos da pós-graduação.

Agradeço aos meus amigos. Felizmente, são muitos, e todos foram indispensáveis para que eu pudesse me tornar quem eu sou. Tenho orgulho de poder compartilhar minha vida com eles.

Agradeço à minha família, em especial à minha mãe, Telma. Sempre muito generosa, doce e compreensiva, mesmo ao longo dos vários meses que seu filho ficou sem visitá-la para poder se dedicar à conclusão desta tese. Estou feliz porque, em breve, poderei abraçá-la novamente.

Gostaria, por fim, de agradecer ao meu amor, a Laura. Se me permitem, gostaria de me dirigir a ela.

Obrigado, meu amor, por ter passado ao meu lado pela pandemia. Eu sou incapaz de imaginar outras razões porque sobrevivi a esse período tão difícil, senão o seu carinho, a sua doçura, o seu companheirismo e a sua alegria. Obrigado por ter compartilhado seus sonhos comigo e por ter acolhido os meus. Obrigado por me propor as aventuras e por ter insistido para eu embarcar nelas. Obrigado por me permitir conviver com a sua família. Agradeço a todos eles pelo carinho. Obrigado, meu amor, por ter me ensinado a viver a vida com coragem e sensibilidade. Eu sou excepcionalmente grato por todas as vezes que você me obrigou a respirar fundo, a deitar ao seu lado dela no chão de nossa sala e a passar alguns minutos com a nossa chinchila Olívia. Obrigado por ter me ouvido todas as vezes que precisei falar sobre esta tese e por ter me ajudado a entender o que eu deveria fazer. Obrigado por ter me ajudado a atravessar o período de conclusão desta tese. Eu sei o quanto foi difícil para você também. Obrigado por todo o seu amor, pois não há nada mais lindo do que ele nesse mundo.

Por fim, gostaria de agradecer a todas as pessoas que lerão esta tese. Dediquei todo meu esforço e minha capacidade na sua elaboração. Sei que a tese é imperfeita. Sei, também, que sou o único responsável por todos os erros e limites. Espero ter a oportunidade de corrigi-los.

Boa leitura.

RESUMO

CASTELUCI, E. **Os fins e os meios do Estado Democrático de Direito**: um estudo de caso sobre a colaboração premiada no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

A delação premiada e a colaboração premiada são comumente entendidas como termos que descrevem a mesma prática. A delação premiada foi criada na década de 1990. Ela é principalmente utilizada em casos de crimes relacionados ao tráfico de drogas. Já a colaboração premiada foi criada em 2013. Ela foi principalmente utilizada na Operação Lava Jato, compreendida como o conjunto de investigações e ações penais liderado pelo Ministério Público Federal no Paraná e pela 13ª Vara Federal de Curitiba. A Operação Lava Jato investigou, principalmente, crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro. O objetivo desta tese é compreender a gênese e a causa da distinção entre elas. Compreende-se que a delação e a colaboração premiada são práticas jurídicas. Elas são produtos de disputas sociais intermediadas por profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais. Por meio dos métodos da revisão bibliográfica, do exame de processos legislativos e da investigação de autos judiciais, buscou-se interpretar a lógica que informou o processo de diferenciação entre as práticas. Buscou-se, também, compreender o processo de construção social de cada uma das práticas. Para isso, adotou-se a perspectiva dos operadores do sistema de justiça criminal brasileiro e das relações de concorrência e competição que estabelecem entre si em razão de suas posições sociais. Observou-se que ambos os instrumentos são informados por acordos de cooperação penal internacional e suas prescrições sobre as políticas de leniência penal. Verificou-se que todos os acordos foram gestados ao longo do processo de construção da ordem social neoliberal nos Estados Unidos. Aprendeu-se que os acordos são componentes das estratégias estadunidenses de legitimação da dominação econômica e simbólica na contemporaneidade neoliberal. Seu objetivo é a produção de Estados neoliberais. Por meio da revisão bibliográfica, registrou-se os usos e disputas sobre as políticas de leniência penal nos Estados Unidos. Percebeu-se a existência de, pelo menos, duas práticas distintas. A primeira ocorre em casos de crimes relacionados ao tráfico de drogas. A segunda ocorre em casos de crimes econômicos. Constatou-se, em ambos os casos, a prevalência da lógica do direito privado sobre a lógica do direito público e o protagonismo do promotor de justiça no processo penal estadunidense. Comparou-se as práticas estadunidenses com as práticas brasileiras a fim de averiguar suas semelhanças e diferenças. Verificou-se que a configuração das políticas de leniência foi alterada quando importadas para o Brasil em função do protagonismo do magistrado no processo penal brasileiro. Argumentou-se, no entanto, que a distinção entre a delação premiada e a colaboração premiada é também correspondente à distinção entre as posições sociais dos acusados. Afirmou-se que a prática da colaboração premiada incorporou a lógica do direito privado. Destacou-se o papel do Ministério Público Federal no processo de sua construção. Concluiu-se que a colaboração premiada conforme aplicada na Operação Lava Jato tornou-se um instrumento de intervenção penal sobre o mundo da política.

Palavras-chave: Colaboração premiada. Delação premiada. Instituições judiciais. Neoliberalismo. Sociologia do direito.

ABSTRACT

CASTELUCI, E. **Ends and means of the Rule of Law**: a case study of cooperation agreements in Brazil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Delação premiada and *colaboração premiada* are commonly understood as terms describing the same practice. *Delação premiada* was created in the 1990s. It is mainly used in cases of crimes related to drug trafficking. *Colaboração premiada* was created in 2013. It was mainly used in *Operação Lava Jato*, understood as the set of investigations and prosecutions led by the Federal Prosecutor's Office in Paraná and the 13th Federal Court in Curitiba. *Operação Lava Jato* mainly investigated crimes of corruption and money laundering. The objective of this thesis is to understand the genesis and cause of the distinction between them. It is understood that *delação premiada* and *colaboração premiada* are legal practices. They are products of social disputes mediated by professionals with unequal technical and social skills. Through the methods of literature review, the examination of legislative processes, and the investigation of court records, we sought to interpret the logic that informed the process of differentiation between the practices. We also sought to understand the process of social construction of each of the practices. To do this, we adopted the perspective of the operators of the Brazilian criminal justice system and the relations of competition and concurrence that they establish among themselves due to their social positions. It was observed that both instruments are informed by international criminal cooperation agreements and their prescriptions on criminal leniency policies. It was found that all agreements were gestated throughout the process of the construction of the neoliberal social order in the United States. It was learned that the agreements are components of the American strategies of legitimation of economic and symbolic domination in neoliberal contemporaneity. Its goal is the production of neoliberal states. Through a literature review, the uses and disputes about the policies of criminal leniency in the United States were registered. The existence of at least two distinct practices was noted. The first occurs in cases of crimes related to drug trafficking. The second occurs in cases of economic crimes. In both cases, the prevalence of the logic of private law over the logic of public law and the protagonism of the prosecutor in the American criminal process were verified. The American practices were compared with the Brazilian practices in order to verify their similarities and differences. It was verified that the configuration of the leniency policies was altered when imported to Brazil due to the protagonism of the magistrate in the Brazilian criminal process. It was argued, however, that the distinction between *delação premiada* and *colaboração premiada* also corresponds to the distinction between the social positions of the accused. It was claimed that the practice of *colaboração premiada* has incorporated the logic of private law. The role of the Federal Public Prosecutor's Office in the process of its construction was highlighted. It was concluded that the collaboration as applied in Operation Lava Jato has become an instrument of penal intervention on the world of politics.

Keywords: *Colaboração premiada*. *Delação premiada*. Judicial institutions. Neoliberalism. Sociology of law.

SUMÁRIO

Introdução	12
1. Os sentidos da cooperação jurídica internacional	26
1.1. A leniência penal no direito internacional e a hipótese da homogeneização.....	31
1.2. A lógica da cooperação jurídica internacional.....	36
1.3. O Estado de Direito segundo o neoliberalismo.....	42
1.4. Estados democráticos favoráveis ao mercado.....	44
1.5. O que é a corrupção?.....	50
1.6. A emergência do direito penal econômico.....	57
1.7. O programa global anticorrupção.....	59
2. As duas lógicas das políticas de leniências penal nos Estados Unidos	67
2.1. A nova gestão pública e o princípio da eficiência do Estado.....	68
2.2. A gestão neoliberal da justiça penal.....	70
2.3. As práticas de controle punitivo.....	74
2.4. Os desafios da repressão aos crimes econômicos.....	83
2.5. O novo paradigma da repressão os crimes econômicos.....	87
2.6. As duas classes das políticas de leniência penal.....	95
3. O Brasil da delação premiada	98
3.1. As disputas pelo Estado na Nova República.....	100
3.2. A construção da ordem: mercado, política e direito na Nova República.....	106
3.3. Os desafios da justiça democrática.....	117
3.4. Os anos 1990 e a resposta à crise da segurança pública brasileira.....	120
3.5. Delação premiada: causa especial de diminuição da pena.....	126
4. O Brasil entre o anacrônico e o moderno	131
4.1. Lula e a promessa da nação independente.....	132
4.2. Os projetos de modernização das instituições administrativas e judiciais brasileiras	137
4.3. O paradoxo das políticas de segurança pública.....	150
4.4. O controle punitivo da corrupção e da lavagem de dinheiro: a gestação de novos atores e práticas.....	154
4.5. O destino da luta contra a corrupção no Brasil: entre o anacrônico e o moderno.....	171
5. O Brasil da colaboração premiada	176
5.1. Ascensão e queda de Dilma Rousseff.....	176

5.1. <i>Stop corruption!</i>	178
5.2. A Operação Lava Jato.....	181
5.3. Os acordos de colaboração premiada na prática da Operação Lava Jato.....	187
5.4. Colaboração premiada <i>versus</i> delação premiada.....	209
Considerações finais	212
Referências bibliográficas	225

Introdução

Em 17 de maio de 2017, a coluna de Lauro Jardim, do jornal O Globo, divulgou a gravação de uma conversa entre o Presidente da República, Michel Temer (PMDB), e o empresário Joesley Batista, dono da maior produtora de proteínas animais do mundo. Temer estava no cargo há cerca de oito meses. Antes, era apenas o “vice decorativo”, como ele mesmo definiu, na administração de Dilma Rousseff (PT). Porém, em agosto de 2016, Dilma foi deposta do cargo por força de um golpe parlamentar disfarçado na forma de um processo de impeachment. O principal arquiteto da manobra foi o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB).

Era justamente Cunha o tema da conversa gravada entre Joesley e Temer. "Tem que manter isso aí, viu?", replicou Temer ao relato do empresário. Joesley disse que vinha fazendo pagamentos regulares ao agora ex-presidente da Câmara com a ajuda de Lucio Bolonha Funaro. O objetivo dos pagamentos, segundo Joesley, era o silêncio de Cunha. No mês seguinte ao golpe contra Dilma, Cunha teve seu mandato parlamentar cassado pelos seus pares. O processo contra ele, na Câmara dos Deputados, havia sido aberto onze meses antes. O motivo constava no inquérito instalado no Supremo Tribunal Federal a pedido da Procuradoria-Geral da República: suspeitava-se que Cunha havia cometido crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. Segundo se noticiou na época, o apoio do partido de Dilma ao processo de cassação contra Cunha foi o motivo do seu rompimento com o governo federal. Em seguida, ele passou a construir o golpe. No mês seguinte à cassação, Cunha foi preso preventivamente. A ordem havia sido expedida pelo juiz Sergio Moro, da 13a. Vara Federal de Curitiba. Nela, o magistrado afirmou que o ex-deputado poderia obstruir as investigações da Operação Lava Jato se permanecesse em liberdade.

Foi no contexto da Operação Lava Jato que os indícios dos crimes de Cunha investigados pela PGR foram descobertos. Júlio Camargo, executivo da empresa Toyo Setal, contou aos investigadores que realizou diversos pagamentos para Cunha como parte de um acordo para a fraude de contratos da Petrobras em favor de um grupo de empresas. Pouco tempo antes, Júlio havia sido preso pela Operação Lava Jato e, então, assinado um acordo de colaboração premiada com os

Procuradores da República. As investigações contra Júlio, por sua vez, haviam sido iniciadas a partir de informações relevadas por Paulo Roberto Costa, ex-diretor de abastecimento da Petrobras, e pelo doleiro Alberto Youssef. Ambos também eram colaboradores da justiça. Mais precisamente, foram os dois primeiros investigados da Operação Lava Jato a assinarem acordos de colaboração premiada. A partir das informações que prestaram, a investigação sobre o esquema de lavagem de dinheiro em um posto de combustíveis se transformou na maior e mais controversa operação de combate à corrupção da história do Brasil.

A partir das colaborações de Costa e Youssef, a investigação chegou a outro diretor da Petrobras, Pedro Barusco. Ele foi preso e, pouco tempo depois, também aderiu ao acordo de colaboração premiada. Os diretores da estatal recebiam o pagamento de vultuosas propinas para favorecer a fraude em processos licitatórios. Então, a investigação alcançou as principais empreiteiras do país, acusadas de formarem um cartel para superfaturar contratos com empresas públicas. Os principais executivos das empreiteiras foram presos e aderiram aos acordos de colaboração premiada. Agora, o cerco em relação aos políticos foi fechado. Ocorre que, segundo a Operação Lava Jato, os cargos de gestão da Petrobras eram distribuídos pelo governo federal aos partidos como contrapartida ao apoio parlamentar. Os diretores da Petrobras eram, na verdade, intermediários das lideranças partidárias. A diretoria de Paulo Roberto Costa pertencia ao PMDB, partido liderado por Temer e Cunha.

A residência de Eduardo Cunha foi objeto de um mandado de busca e apreensão. Lá foi apreendido um celular e nele foram encontradas informações que levaram os investigadores a suspeitar que Geddel Vieira Lima (PMDB) intermediava a concessão fraudulenta de empréstimos na Caixa Econômica Federal. Entre os beneficiários desses empréstimos estava o grupo J&F, cujo controlador é Joesley Batista. Essa era apenas mais uma das investigações contra as empresas de Joesley. Suspeitava-se também que ele havia adquirido por meio de propina o favorecimento nos investimentos realizados pelo BNDES e no Ministério da Agricultura, também comandado pelo PMDB. É nesse contexto que Joesley decide gravar secretamente a sua conversa com o Presidente Temer. Ele esperava, com

isso, obter melhores condições na negociação de seu próprio acordo de colaboração premiada.

Quando o seu áudio foi divulgado por Lauro Jardim, o acordo já estava pronto. A Joesley e a seu irmão Wesley, a Procuradoria-Geral da República ofereceu a imunidade penal. Em síntese, os irmãos não seriam responsabilizados penalmente por nenhuma das práticas que estavam sendo investigadas, bem como pelos outros atos delitivos que ainda iriam revelar. Em contrapartida, os irmãos se comprometeram ao pagamento de multa de 110 milhões reais cada, em dez parcelas anuais. Embora o valor pareça enorme, cada parcela representa cerca de apenas 0,05% do lucro anual da companhia controlado pelos irmãos, que hoje é estimado em mais de 20 bilhões de reais. Além disso, se comprometeram a participar de uma ação controlada. Sob supervisão da Polícia Federal, combinaram a entrega de uma mala contendo 500 mil reais em cada ao primo do Senador Aécio Neves (PSDB), à irmã de Lúcio Funaro, descrita como a intermediária de Eduardo Cunha e a Rodrigo Rocha Loures, ex-deputado pelo PMDB e descrito como o intermediário de Michel Temer.

A entrega, efetivamente realizada por Ricardo Saud, executivo do grupo J&F, foi filmada pela Polícia Federal. Após a divulgação da conversa gravada, bem como desse vídeo, instalou-se enorme crise no governo Temer e a Câmara dos Deputados autorizou a investigação do presidente. Ao mesmo tempo, a ação da PGR entrou na alça de mira dos políticos implicados pelo acordo de colaboração dos irmãos Batista. A oferta da imunidade penal aos irmãos causou também a reação da imprensa. Em seguida, foi descoberto que Wesley havia vendido parte de suas ações no grupo J&F nas vésperas da divulgação do acordo e investido o saldo na compra de dólares. Também foi descoberto que Marcelo Miller, enquanto ainda exercia a função de Procurador da República, orientou os irmãos Batista sobre como obter melhores condições em sua negociação com a PGR. Na esteira dessas descobertas, a PGR pediu a rescisão do acordo de colaboração premiada dos irmãos Batista. Em seguida, a investigação de Temer foi suspensa pela Câmara dos Deputados. Temer continuou no cargo até o fim de seu mandato ilegítimo e impopular. Foi, então, sucedido por Jair Messias Bolsonaro (PSL), vencedor da eleição em que Lula não pôde participar pois havia sido condenado pelo juiz Sérgio Moro e preso.

Como vemos, a colaboração premiada foi indispensável para a construção da vasta trama de investigações e ações penais que levou à condenação de alguns dos mais importantes políticos e empresários brasileiros e que alterou fundamentalmente o curso da política brasileira. Nós quisemos entender o porquê e fomos pesquisar a história da colaboração premiada no Brasil.

Assumimos, em primeiro lugar, que a colaboração premiada é um instrumento do direito penal objetivamente descrito pelas normas jurídicas. Porém, quando mobilizada pelos agentes, ela é prática social, ação que produz e reproduz as estruturas sociais incorporadas nas posições sociais dos agentes (cf. BOURDIEU, 2008a). Por efeito, os usos possíveis do direito não podem ser adequadamente compreendidos investigando-se somente o que juristas e operadores do direito nomeiam como o mérito do caso. Eles são o produto de disputas sociais intermediadas por profissionais dotados de competências técnicas e sociais desiguais. Por competências técnicas, falamos da capacidade adquirida por esses agentes por meio de sua formação escolar e de sua experiência profissional de manipular a linguagem especializada do direito, bem como mobilizar os diferentes recursos judiciais em benefício de sua posição na disputa. Por competências sociais nos referimos fundamentalmente à capacidade desses mesmos agentes terem a sua interpretação particular do direito reconhecida como correta, verdadeira ou legítima por seus pares (BOURDIEU; 1987).

Propomos, portanto, o exame da prática da colaboração premiada como um produto específico do campo jurídico, compreendido como o espaço social de relações de concorrência e competição estruturado hierarquicamente por meio de recompensas e sanções na forma da distribuição diferencial do capital jurídico, ou do direito de dizer o direito. A lógica específica de funcionamento do campo jurídico é produzida e reproduzida na retórica da autonomia, da universalidade, da neutralidade e da racionalidade empregada pelos agentes na construção dos problemas específicos do universo jurídico e das soluções propriamente jurídicas. Por seu efeito, as lutas sociais no campo jurídico assumem a forma e o conteúdo do debate racional entre agentes simultaneamente iguais – no que se refere ao interesse compartilhado no desinteresse em relação às manifestações do poder temporal contido na retórica jurídica – e desiguais – no que se refere ao volume de

capital jurídico incorporado em suas posições sociais. A doutrina jurídica, isto é, a compreensão hegemônica ou oficial sobre o direito, em cada momento determinado da história social, é correspondente ao estado das lutas entre os seus intérpretes legítimos pela imposição de sua visão de mundo particular à totalidade do espaço social (BOURDIEU; 1987).

O capital jurídico é desigualmente distribuído entre os membros do campo jurídico, resultando na existência de hierarquias próprias a esse espaço social e que são determinantes para o desfecho das disputas jurídicas. Uma medida imediata dessas hierarquias é encontrada na forma institucionalizada do capital jurídico nas profissões que compõem o corpo judiciário. Exemplarmente, no Brasil a palavra final quanto às disputas judiciais é competência exclusiva da magistratura. Os magistrados dispõem, portanto, de autonomia decisória – formalizada como princípio do livre convencimento motivado – que é a expressão do capital jurídico historicamente acumulado nessa posição social (BOURDIEU, 1987).

A produção de decisões judiciais, contudo, não envolve somente a magistratura. No âmbito do processo penal formal, pelo menos três outros grupos são indispensáveis: o órgão de acusação, o órgão de investigação e a defesa. Cada um detém uma parcela do conjunto de competências necessárias para a produção das sentenças judiciais legítimas. Nesse sentido, eles são grupos complementares e interdependentes. Todos possuem seu valor social vinculado à crença na capacidade da justiça penal produzir decisões justas, reconhecidas como imparciais. Porém, são também grupos que concorrem pelo direito de impor suas próprias visões sobre o direito e a justiça como meio de aferição da legitimidade das decisões judiciais, cuja expressão mais importante são as lutas pela expansão de suas prerrogativas ou pela restrição das prerrogativas dos demais. Em outras palavras, as suas lutas por autonomia.

A aplicação do direito é, também, a criação do direito por meio de sua adaptação à casuística das situações particulares (SCKELL, 2016). A variação entre as práticas adotadas nas diferentes circunscrições judiciárias permite entrever com maior precisão o aspecto criativo da aplicação do direito. Nesse sentido, podem ser observadas diferenças entre os procedimentos adotados em varas de justiça localizadas nos interiores e nas grandes cidades, bem como entre as varas

especializadas e as generalistas. Além disso, diferenças são constatadas em função da complexidade do caso e da posição social dos acusados. Finalmente, também entre os critérios de seleção dos casos que são direcionados ao sistema formal de justiça criminal e daqueles que são resolvidos extrajudicialmente (SINHORETTO, 2010). Em todos esses cenários, a lei constitui a reserva social de poder que autoriza a ação de policiais, promotores advogados e juízes, porém em cada um deles as regras jurídicas assumem sentidos práticos distintos.

Entra em cena, agora, um outro conjunto de agentes, cuja função em meio à divisão do trabalho jurídico consiste propriamente no trabalho de sistematização e formalização dos inúmeros atos de criação do direito que ocorrem cotidianamente e incessantemente nas cortes de justiça. Os teóricos, bem como os magistrados das cortes superiores, operam a subsunção dos elementos estranhos à razão e ao direito que determinam as decisões judiciais, especialmente as de natureza processual, de modo que o direito possa seguir ostentando sua aparência rigidamente racional, universal e autônoma diante das relações sociais de poder. O que fazem, novamente, por força do habitus e de acordo com os interesses sociais mais pertinentes a sua posição social. Ao fazê-lo, contudo, esse grupo eficazmente restringe os usos possíveis do direito, conferindo regularidade a eles. Isto é, estabelecem limites objetivos à capacidade criativa dos praticantes do direito (SCKELL, 2016). Nisso consiste, em síntese, a dialética entre normas e práticas que produz e regula o exercício profissional do direito, estabelecendo formalmente as fronteiras entre as práticas discricionárias e as arbitrárias.

A capacidade do campo jurídico operar de acordo com uma lógica particular é expressão de sua autonomia frente aos demais espaços sociais. Contudo, o direito, por sua gênese, está inextricavelmente vinculado às relações sociais de dominação, cujas estruturas são legitimadas pelos princípios e regras jurídicas, embora não sejam produzidas por eles. Por essa razão, as disputas próprias ao campo jurídico são especialmente permeáveis à influência de forças sociais cuja lógica específica é estranha ao mundo do direito. Ocorre como se as posições nas hierarquias do campo jurídico fossem determinadas pelo lugar social ocupado pelos grupos cujos interesses são mais próximos às formas de direito correspondente (BOURDIEU, 1987).

O exame sobre as práticas jurídicas, dessa forma, não pode ser contido somente na análise das estruturas do campo jurídico. É preciso ainda investigar as estruturas mais amplas que configuram as relações sociais de poder e cuja legitimação é incumbência do direito. Em outras palavras, é preciso estabelecer as relações entre posições no metacampo do poder, entendido como espaço social em que se reúnem os demais universos sociais e que condiciona as relações que estabelecem entre si a partir da definição da taxa de conversão dos tipos de capitais específicos a cada um deles em poder social ou, mais precisamente, em poder sobre o Estado (BOURDIEU, 1996a, 2014). Nas sociedades capitalistas, o capital econômico é aquele que possui a mais alta taxa de conversão e, assim, retém maior capacidade de imposição de sua lógica específica ao demais universos sociais. Mas mesmo entre os grupos dominantes do campo econômico configuram-se relações de concorrência e competição, como entre novas e velhas elites, cuja lógica, além de econômica, é também simbólica – vinculada, por exemplo, aos signos culturais da cultura legítima monopolizados pelas elites tradicionais e, por essa razão, incompreendidos pelas elites recém-formadas (BOURDIEU, 1996b). O Estado, também compreendido como campo burocrático ou administrativo, constitui-se enquanto espaço social de gestão entre os interesses sociais concorrentes. Embora inextricavelmente vinculado ao direito, que configura a sua linguagem oficial, ele não se confunde com o campo jurídico.

Diante disso, propomos a sua investigação como um problema específico do universo jurídico e, mais propriamente, do subuniverso do campo estatal de administração de conflitos (SINHORETTO, 2010). A descrição da prática em si mesma é apenas o primeiro passo da investigação. O segundo é estabelecer as relações entre as posições sociais dos agentes, a história das disputas sociais em que estão inseridos em função de suas posições sociais. O terceiro é estabelecer as relações entre as disputas específicas do seu subuniverso particular e as lutas mais amplas pelo poder social ou pelo poder sobre o Estado.

Iniciamos a nossa investigação empírica pela descrição da prática da colaboração premiada no contexto da Operação Lava Jato e do mapeamento das disputas em seu entorno. Para isso, construímos três bancos de dados¹ distintos,

1 A cópia dos dados coletados serão disponibilizadas em:
<https://drive.google.com/drive/folders/1hTzdy3DTK-O8f7j2jLEgw6KSzRR-Hcek?usp=sharing>

cujo processo específico de construção será abordado ao longo da exposição. O primeiro contém os acordos em si mesmo: quais são suas cláusulas, o que é proposto, o que é exigido e, mais importante, quem são os atores envolvidos em cada acordo. O segundo contém informações sobre o contexto em que os acordos foram realizados, isto é, sobre a Operação Lava Jato: quem são as pessoas investigadas, quantas denúncias e ações penais foram feitas, por quais crimes as pessoas foram acusadas, quais penas receberam. O terceiro contém informações sobre as disputas judiciais em torno da aplicação dos acordos de colaboração premiada na Operação Lava Jato: quais eram os elementos em disputa, quem estava em disputa e como se posicionaram os Ministros do Supremo Tribunal Federal sobre cada uma das disputas.

Por meio do cruzamento entre os três bancos de dados chegamos à descrição do modo como a colaboração premiada foi utilizada na Operação Lava Jato. A esse respeito, nós nos concentramos sobre a descrição das diferenças e semelhanças entre os réus colaboradores e os réus não colaboradores, bem como do tratamento atribuído a cada um deles pela justiça penal. No que se refere às disputas judiciais, nós nos concentramos sobre a descrição das diferenças ou semelhanças entre as interpretações adotadas pelo grupo que atuou na primeira instância judicial (a 13ª Vara da Justiça Federal de Curitiba) e por cada Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, nós não examinamos as estratégias específicas dos advogados que atuaram nas ações penais da Operação Lava Jato e suas interpretações acerca da colaboração premiada. Nós reconhecemos a importância dessa dimensão do fenômeno para a sua compreensão, que está inscrita em nossas próprias premissas teóricas. Por esse motivo, nossa pesquisa não deve ser compreendida como uma investigação exaustiva da prática da colaboração premiada. Tratamos especificamente do modo como os atores das instituições judiciais colaboraram e concorreram para a sua construção. Esperamos, então, que nosso trabalho contribua para a compreensão do objeto, mas não pretendemos esgotar o assunto. Tomamos o cuidado de identificar, ao longo da exposição, quais de nossas conclusões são particularmente afetadas por essa limitação no escopo da investigação.

Estabelecido o quadro descritivo do uso efetivo da colaboração premiada, retrocedemos na história para buscar a gênese da ferramenta. Adotamos, nesse sentido, a Lei 12.850/2013, que institui a colaboração premiada no Brasil, como ponto médio de nossa investigação. Isto é, a lei foi simultaneamente tomada como a consequência do processo de formalização da prática da colaboração premiada e como parte da estrutura jurídica que passou a informar a prática da colaboração premiada após a sua promulgação.

O passo seguinte de nossa investigação empírica foi a pesquisa documental do processo legislativo origem à Lei 12.850/2013 e o mapeamento dos atores envolvidos nesse processo. Realizamos também a pesquisa documental em obras doutrinárias do processo penal brasileiro e na jurisprudência das cortes superiores do sistema de justiça brasileiro entre 1988, quando é fundada a Nova República, e 2013, quando a lei é promulgada. A aplicação dessa técnica nos permitiu identificar o conjunto de normas e práticas classificado como antecedente da colaboração premiada, bem como os atores e instituições mais engajados nas disputas em seu entorno. Mais precisamente, identificamos a categoria da delação premiada e o protagonismo de membros do Ministério Público Federal na luta para transformá-la. Embora os termos colaboração e delação premiada sejam frequentemente utilizados como sinônimos, ao longo desta tese pretendemos provar que cada um é correspondente a práticas fundamentalmente distintas.

Nosso objetivo se tornou a explicação da lógica da distinção entre a delação e a colaboração premiada, dos interesses sociais que informaram as estratégias dos membros do Ministério Público Federal em relação a cada instrumento jurídico e as reações dos demais atores do sistema de justiça brasileiro às posições tomadas pelos procuradores. Começamos pela revisão bibliográfica dos estudos sociais sobre as estratégias de construção institucional do Ministério Público Federal na Nova República. Em seguida, estendemos nossa revisão bibliográfica para abarcar as estratégias de construção institucional das demais instituições judiciais e da Polícia Federal. Esse esforço nos permitiu estabelecer o estado das relações sociais de forças no sistema de justiça criminal brasileiro, identificar as principais questões em jogo nas disputas internas a esse sistema e discernir os seus entrecruzamentos com as lutas pelo poder sobre o Estado brasileiro.

Chegamos, assim, ao ponto crucial de nossa investigação. Por meio do exame do processo legislativo, descobrimos que tanto a delação premiada, quanto a colaboração premiada são classificadas como parte de um movimento recente de modernização do processo penal brasileiro informado por um conjunto de acordos e convenções para a cooperação penal internacional e suas recomendações acerca das políticas de leniência penal. Por meio dos estudos bibliográficos, descobrimos que membros do Ministério Público Federal, em particular, têm ampliado os seus investimentos na aquisição de competências e *expertises* legitimadas internacionalmente como parte suas estratégias sociais (cf. ALMEIDA, 2018). Por consequência, dirigimos a nossa investigação para o âmbito das relações internacionais, em que fomos procurar as razões para o consenso em torno dessas políticas.

De acordo com Andreas e Nadelmann (2006), a multiplicação de acordos de cooperação penal internacional na contemporaneidade é explicada, do ponto de vista liberal (ou, se preferirmos, oficial), como a reação unificada da comunidade política internacional diante do notório aumento e diversificação das atividades criminais transnacionais que, por sua natureza, exigem a coordenação entre os Estados nacionais para que possam ser eficazmente reprimidas. Porém, o deslocamento do foco da investigação para o processo de construção dos acordos permite identificar que eles não refletem somente a mutualidade de interesses entre Estados. Na prática, os países menos desenvolvidos tendem a desempenhar papéis secundários e reativos nesse processo, ratificando convenções desenvolvidas pela iniciativa dos países mais ricos e harmonizando a sua lei penal às mudanças ocorridas no Norte Global, que constituem exemplos a serem seguidos. Os acordos, portanto, devem também ser compreendidos como produtos de conflitos de poder e prioridades entre países hierarquicamente organizados em um sistema global de hegemonia.

Andreas e Nadelmann (2006) identificaram na repressão à produção e ao tráfico de drogas a gênese da cooperação penal internacional contemporânea, isto é, a partir dos anos 1980. Registraram, na sequência, a sua expansão e a incorporação do crime organizado transnacional entre os objetos prioritários nos debates entre especialistas em direito penal em organizações de direito internacional como a

Organização das Nações Unidas. Notaram também o crescente interesse na repressão ao terrorismo internacional, às formas de financiamento das organizações criminosas e a conformação de redes internacionais para a repressão à lavagem de dinheiro. Finalmente, os autores constaram a rápida proliferação de normas internacionais que tratavam das razões e dos meios para a repressão da corrupção.

Ainda de acordo com Andreas e Nadelmann (2006), há uma propriedade comum aos primeiros movimentos: eles são originados nos Estados Unidos. Desse modo, os acordos de cooperação penal internacional sobre a repressão à produção e ao tráfico de drogas é desdobramento da política estadunidense de guerra às drogas, lançada oficialmente na década de 1970. O interesse internacional no combate ao crime organizado transnacional é correspondente à atualização do paradigma dessa mesma política nas duas décadas subsequentes, quando os Estados Unidos ampliaram os seus esforços de repressão aos grandes produtores de drogas situados na América Latina. No mesmo intervalo, o estrangulamento financeiro das organizações de narcotraficantes foi eleito prioridade de política criminal no país. Com o atentado contra as torres gêmeas em Nova Iorque, em 2001, a repressão ao terrorismo e à lavagem de dinheiro ocuparam o centro da agenda de política externa estadunidense e, em seguida, o primeiro item da pauta das organizações de direito internacional. Finalmente, Katzarova (2019) explicou que o regime internacional de repressão à corrupção também havia sido gestado nos Estados Unidos nos Estados Unidos da década de 1970, no rescaldo do escândalo de *Watergate*.

Percebemos, portanto, outra propriedade comum a esses movimentos. Eles foram gestados nos Estados Unidos da década de 1970. Nossa investigação, então, cruzou o caminho de uma sociedade em profunda transformação e de uma luta feroz contra o Estado e, ao mesmo tempo, pelo poder sobre o Estado. Em resumo, nos deparamos com os processos complementares de transnacionalização da economia capitalista, de neoliberalização do Estado e da globalização. Por meio de revisão bibliográfica, procuramos entender as disputas sociais envolvidas nesses processos. Em particular, procuramos discernir o modo como as elites políticas e econômicas articularam as suas estratégias de construção e de legitimação da ordem social neoliberal simultaneamente em seu país e no mundo. Exemplarmente, a

internacionalização da política de guerras às drogas (e, em certa medida, do crime organizado transnacional) é, ao mesmo tempo, uma estratégia de legitimação da gestão punitiva do exército de desempregados necessário para a reprodução do regime neoliberal de acumulação capitalista nos Estados Unidos (cf. WACQUANT, 1991) e de reintrodução do controle político e econômico do país norte-americano sobre os novos Estados democráticos latino-americanos (cf. ANDREAS; NADELMANN, 2006). Nesse sentido, cada um dos acordos é correspondente a um interesse particular dos Estados Unidos e a um desafio específico da construção e da legitimação da ordem social neoliberal nesse país e no mundo.

Ainda nesta introdução, queremos destacar o sentido geral desse processo: a conversão da lei e, mais precisamente, do Estado de Direito no instrumento por excelência de legitimação das relações globais de dominação. Em sentido específico, fala-se do fortalecimento da autonomia da lei e das instituições de justiça em relação à política e às instituições políticas. A internacionalização da repressão à corrupção é o caso paradigmático da lógica por meio de que os neoliberais procuraram exercer a sua hegemonia sobre os Estados em desenvolvimento. Abordaremos esse processo em detalhes no primeiro capítulo. Para isso, foi necessário examinar as políticas das chamadas instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Ambas cumprem papel importante no processo de internacionalização do direito, especialmente na América Latina (cf. DEZALAY; GARTH, 2002).

Porém, nós queríamos entender especificamente o lugar das políticas de leniência penal nesses acordos. Por meio da revisão bibliográfica, caracterizamos a evolução das práticas do sistema de justiça criminal estadunidense ao longo do mesmo período. Os resultados desse trabalho são apresentados no segundo capítulo. Em síntese, no período ocorreu a intensificação do da aproximação (ou de dissolução das fronteiras) entre o direito privado e o direito penal, alterando a lógica do processo penal estadunidense. As principais manifestações desse fenômeno estão, precisamente, localizadas na massificação de políticas de leniência penal como o *plea agreement*, *cooperation agreement* e o *deferred prosecution agreement* (cf. KOEHLER, 2015; RICHMAN, 1995, 1996). Ou, mais precisamente, na lógica da distinção prática entre os tipos de política de leniência penal.

A partir do terceiro capítulo, retornamos ao Brasil para reconstruir a história da delação e da colaboração premiada como o processo de importação e tradução de práticas jurídicas. Segundo Langer (2004), a importação de normas e práticas jurídicas é mediada por um processo de tradução definido como a luta entre diferentes atores e grupos dentro do país importador cujo objeto é o sentido ou o significado da norma importada e que se faz necessária em razão das diferenças entre as culturas jurídicas, compreendidas como estruturas de interpretação e sentido, dos países exportadores e importadores. Desse modo, ainda que os importadores tentem reproduzir a norma ou a prática jurídica da maneira mais fidedigna possível, ela é necessariamente transformada pelas estruturas de sentido, pelas disposições individuais, pelos sistemas de incentivos e pelos arranjos institucionais e de poder que descrevem as estruturas de cada sistema de direito.

Abrimos o terceiro capítulo com o exame das disputas pelo novo Estado brasileiro, com ênfase sobre as relações de oposição e complementariedade entre as instituições judiciais e as instituições políticas na década de 1990. Tentamos entender as aproximações e os afastamentos das elites do poder brasileiras em relação ao projeto político neoliberal das instituições financeiras internacionais. Em seguida, tratamos sobre o início do processo de internacionalização (ou modernização) do direito penal brasileiro e analisamos as primeiras ocorrências da delação premiada. No quarto, tratamos do Brasil dos anos 2000 e a emergência do Estado neodesenvolvimentista. Em seguida, examinamos as múltiplas reformas nas instituições judiciais e policiais ocorridas no período e procuramos demonstrar as suas interconexões com as estratégias de aquisição de competências e expertises legitimadas internacionalmente como parte das estratégias sociais de instituições de justiça e, mais precisamente, de grupos especializados na repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção. Concluímos o capítulo examinando os escândalos de corrupção do período (como o Banestado e o Mensalão), os distintos padrões de atuação empregados pelos atores judiciais e as reações da alta magistratura brasileira. Nesse contexto, a colaboração premiada nasce, porém ainda como uma espécie de uso possível da delação premiada. No quinto capítulo, finalmente, tratamos da Operação Lava Jato e das especificidades dos acordos de colaboração premiada em seu contexto. Para além da descrição dos dados que coletamos (e

descrevemos brevemente mais acima), procuramos estabelecer e interpretar as aproximações e os afastamentos entre as políticas de leniência penal no Brasil e as políticas de leniência penal nos Estados Unidos, bem como os seus efeitos.

Nossa pesquisa, por fim, é informada pela hipótese geral e provisória de que a colaboração premiada pode ser compreendida por meio da história da incorporação do Estado brasileiro aos regimes globais de repressão ao tráfico de drogas, ao crime organizado e à corrupção (cf. ANDREAS e NADELMANN, 2006; JAKOBI, 2013; KATZAROVA, 2019). O sentido específico que os elementos desses sistemas exibem no Brasil, todavia, não é idêntico ao que exibe no país que produziu esses regimes. A importação de soluções jurídicas requer a sua tradução à estrutura de interpretação e significação jurídica do país receptor (cf. LANGER, 2004). Por essa razão, o sentido assumido pelo produto importado correlaciona-se com as posições sociais dos agentes importadores, bem como dos agentes que resistem ao processo de importação (cf. DEZALAY e GARTH, 2002). Os agentes importadores são empreendedores jurídicos e morais que investem em estratégias internacionais como forma de investirem em suas próprias posições sociais (cf. ALMEIDA, 2016, 2018; ENGELMANN, 2008, 2016, 2017). O efeito da importação é a reconfiguração das relações entre as instituições do sistema de justiça criminal e, particularmente, entre elas e as instituições do sistema político (cf. ARANTES, 2002, 2011ab).

1. Os sentidos da cooperação jurídica internacional

A delação e a colaboração premiada, em seu mínimo denominador comum, configuram políticas de leniência penal formalmente disponíveis ao autor confesso de um conjunto determinado de crimes em razão de sua cooperação com as autoridades públicas ao longo dos procedimentos da investigação, da instrução e/ou do julgamento criminal. No Brasil, as políticas de leniência foram introduzidas apenas recentemente. A Lei 8.072/1990, que trata dos crimes hediondos, determina, no parágrafo único de seu oitavo artigo, que o participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha do qual faz parte, possibilitando o seu desmantelamento, terá a pena reduzida de um a dois terços. A Lei 9.080/1995 estende a possibilidade de concessão desses benefícios aos chamados crimes de colarinho branco, acrescentando o parágrafo “[...] o coautor ou partícipe que através de confissão espontânea revelar à autoridade policial ou judicial toda a trama delituosa terá a sua pena reduzida de um a dois terços” tanto na Lei 7.492/1996, que define os crimes contra o sistema financeiro nacional, quanto na Lei 8.137/1990, que estabelece os crimes contra a ordem tributária.

Já o sexto artigo da Lei 9.034/1995, que trata do crime organizado – posteriormente revogada pela Lei 12.850/2013 –, dispõe que a pena, nesses casos, será reduzida de um a dois terços quando a colaboração espontânea do agente levar ao esclarecimento de infrações penais e sua autoria. A Lei 9613/1998, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro, diz em seu quinto artigo:

A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, coautor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.

A Lei 9.807/1999, que institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, por sua vez, dedica todo o seu segundo capítulo às ferramentas de proteção de réus colaboradores, estendendo o seu alcance a quaisquer tipos penais.

Na Lei 10409/2002, que trata da prevenção e da repressão do tráfico de entorpecentes, também é previsto algum tipo de benefício penal razão da

cooperação entre investigados e a justiça penal. No entanto, pela primeira vez foi introduzida a possibilidade de que a compensação seja estabelecida em um acordo entre o Ministério Público e o indiciado ou definida em requerimento do acusador ao juiz. Pouco depois, a norma é revogada e substituída pela Lei 11343/2006, em que a hipótese do acordo é removida e substituída pela forma anterior, em que é estabelecida apenas a possibilidade de redução da pena por uma fração definida pelo magistrado.

A inflexão decisiva para a história das políticas de leniência no Brasil ocorre em agosto de 2013, com a promulgação da Lei 12850/2013, em que é formalmente criada a colaboração premiada. Além de reunir os benefícios materiais (como a redução da pena), ela estabelece benefícios processuais (como o sobrestamento da denúncia) e distingue as possibilidades em cada etapa do processo (durante a investigação, após a denúncia e depois de emitida a sentença). A lei ainda descreve a regulamentação do acordo realizado entre o Ministério Público e o acusado: o acusado deve estar assistido pelo seu defensor, o juiz não deve participar da negociação, o acordo deve ser registrado por escrito e deve ser submetido à homologação judicial. Finalmente, a lei define os direitos dos colaboradores, como a preservação de seu nome e imagem e o cumprimento da pena em estabelecimento penal diverso dos demais corréus. Em resumo, ela amplia o rol dos benefícios, cria o modelo do acordo e regulamenta os seus aspectos processuais.

É possível descrever quatro tendências complementares na evolução normativa das políticas de leniência penal no Brasil. A primeira tendência é expressa pelo tipo de legislação em que elas foram incorporadas ao longo de sua história. Com exceção da Lei de Proteção às Testemunhas, todas as demais são normas em que são criados tipos penais ou, então, em que se definem novas penas (comumente, mais elevadas) para infrações previamente tipificadas pelo Código Penal. A Lei de Crimes Hediondos é, de certo, o principal exemplo nesse sentido. E, com ela, revela-se outra importante dimensão dessa mesma tendência. Elas são, também, normas implementadas em caráter de urgência pelo Poder Legislativo brasileiro como respostas a problemas graves e inadiáveis de uma sociedade que tem se tornado cada vez mais afetada pela criminalidade e pelo crime organizado.

O Projeto de Lei 5405/1990, que está na origem da Lei de Crimes Hediondos, de autoria de Odacir Soares (PFL), propunha o estabelecimento de novas disposições penais e processuais para os crimes de sequestro e de extorsão mediante sequestro, entre elas a imprescritibilidade, a inafiançabilidade, a exclusão do limite constitucional dos trinta anos de pena privativa de liberdade e a impossibilidade de progressão de regime e de livramento provisório. Propunha, ainda, que a liberdade condicional fosse concedida apenas àqueles que tivessem “colaborado, de forma efetiva, para o impedimento ou elucidação do crime e para identificação e punição dos demais culpados”. Apesar das várias modificações feitas no projeto original, sua tramitação, em ambas as casas legislativas, bem como a análise do Poder Executivo, levou tão somente os 69 dias compreendidos entre 17 de maio e 25 de julho de 1990. Quando a lei entra em vigor, havia passado apenas um mês desde que Roberto Medina, empresário fluminense conhecido por ter sido o idealizador do festival Rock in Rio, havia sido libertado de um sequestro altamente noticiado e que durara duas semanas, além de ter lhe custado cerca de 2,5 milhões de dólares. O caso de Medina era apenas mais um exemplo notório do que o jornal *O Globo* chamou de um período em que o sequestro havia sido banalizado no Rio de Janeiro (TARTAGLIA, 1990).

A Lei das Organizações Criminosas de 2013 também exprime com especial relevância ambas as dimensões dessa tendência. Ela tipifica de modo mais sistemático as formações criminosas e endurecer as penas daqueles que nelas se envolvem. Além disso, é sancionada imediatamente após as Jornadas de Junho de 2013, embora seu projeto original tenha sido formulado em 2006. Como parte do mesmo pacote de mudanças legislativas, havia sido sancionada também a Lei 12846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, que define a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública e que ainda institui políticas de leniência nas esferas civil e administrativa. Conquanto não tenha sido concretizada, a Presidenta Dilma Rousseff (PT, 2010-2016) havia ainda incluído na pauta de sua proposta de reforma política a elevação do crime de corrupção ao estatuto de crime hediondo (DAMÉ; ALENCASTRO, 2013).

A segunda tendência está contida nas características específicas das infrações a que se aplicam as políticas de leniência penal. Em 1990, a elas eram possíveis apenas quando cometido os crimes de latrocínio, extorsão qualificada pela morte, extorsão mediante sequestro, estupro, atentado violento ao pudor, epidemia com resultado morte, envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal e de genocídio, tentados ou consumados ou os crimes equiparados a eles, como a tortura, o terrorismo e o tráfico ilícito de entorpecentes. Em 1995, elas são estendidas especificamente aos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e aos crimes contra a ordem tributária e econômica e contra as relações de consumo, incluídos aqueles praticados por funcionários públicos. Ainda em 1995, elas são novamente estendidas, podendo atingir agora qualquer infração penal, desde que praticada por meio de uma organização criminosa. Em síntese, a segunda tendência indica o duplo deslocamento do ponto de referência das políticas de leniência penal: dos crimes violentos, com destaque para os crimes contra a vida, para os crimes não violentos, com destaque para os crimes contra a ordem econômica; e da natureza do crime para os instrumentos por meio de que crimes de naturezas distintas são cometidos (em especial, os instrumentos organizativos e de financiamento e de usufruto dos proveitos do crime).

A terceira tendência localiza-se na identificação, por parte dos legisladores, das políticas de leniência penal como instrumentos que conferem maior eficiência à prestação jurisdicional, conforme demonstram as experiências internacionais. No PL 4345/1993, que está na origem da lei que inclui a cooperação dos investigados nos chamados crimes de colarinho branco, o seu autor, Deputado Robson Tuma (PL), assim expõe a motivação da mudança legislativa:

O direito brasileiro até agora vem se revelando muito parcimonioso no incentivo à figura do criminoso arrependido, de cujas confissões resulta um excelente manancial de prova. Em países estrangeiros, são clássicos os exemplos de grandes organizações criminosas, desmanteladas a partir da confissão de criminosos arrependidos, como as Brigadas Vermelhas e a Máfia. Estas confissões precisam de um incentivo processual que pode ser basicamente uma sensível redução da pena.

Há um clamor público contra os crimes de colarinho branco e crimes contra a ordem tributária e econômica. Com o Projeto, visa-se a suprimir lacuna legislativa e fornecer um meio processual a que provavelmente facilitará o combate aos delitos referidos, diminuindo-lhes a afrontosa impunidade.

O relator do projeto, Deputado José Burnett (PRN), complementa, no relatório de seu voto favorável à adoção da mudança:

A legislação de países estrangeiros, em verdade, tem-se mostrado muito eficiente, ao permitir que membros de quadrilhas, arrependidos, confessem a participação própria e de outros e, conseqüentemente que sejam desbaratadas e presos seus integrantes. Exemplo típico e atual é o que está ocorrendo na Itália com a chamada “Operação Mãos Limpas”, que se inicializou com a confissão de mafiosos, e hoje, numa caudal, vem expurgando o Estado de seus focos de corrupção e degradação.

Na exposição de motivos da Lei 10.207/2001, que altera a Lei do Crime Organizado de 1995, novamente a referência às práticas internacionais é mobilizada, dessa vez para justificar a ampliação do rol das chamadas técnicas especiais de investigação:

Entre as diversas medidas que têm sido adotadas em vários países no combate ao crime organizado, a infiltração controlada e a escuta ambiental vêm se destacando pelos resultados altamente positivos. Numerosas operações internacionais têm sido realizadas com sucesso graças ao uso de informações obtidas por agentes infiltrados e mediante escutas ambientais.

A quarta, e última, tendência se refere à adoção de um tipo específico de política de leniência penal, estruturado na forma da justiça penal negociada, cujos termos são mais flexíveis e negociados entre as partes, posteriormente formalizados em um contrato homologado judicialmente, no que são estabelecidos os direitos e deveres das autoridades públicas, bem como de seus colaboradores. A Lei das Organizações Criminosas de 2013 constitui o seu ponto máximo, e sua gênese está contida na Lei de Proteção às Testemunhas de 1999. O Ministério Público é estabelecido como o órgão oficial de mediação dessas políticas, responsável pela negociação do contrato e, sobretudo, pelo juízo acerca da conveniência de sua realização ao longo de todo o processo. Competência que, no entanto, é compartilhada com o Delegado de Polícia durante a fase da investigação ou do inquérito policial – o que será um tema de disputas futuras entre as duas instituições que serão abordadas também futuramente no que diz respeito a esta tese.

1.1. A leniência penal no direito internacional e a hipótese da homogeneização

O sentido da evolução normativa das políticas de leniência penal no Brasil, manifestado na complementariedade entre essas tendências, pode ser sintetizado como a ampliação de seu alcance e a flexibilização de seus procedimentos em um meio a peças legislativas que aumentam o número de práticas classificadas como tipos penais e que agravam as punições previstas para os demais. Nessa extensão, o Brasil pode ser incluído em uma lista bastante ampla de países cujas legislações penais evoluíram em sentido semelhante no mesmo período, compreendido entre os anos 1990 e a atualidade (ADEKELE, 2012; BEATON-WELLS, 2014; BIGGIANI, 2006; BILLINGSLEY; NEMITZ; BEAN, 2013; BOOZANG; HANDLER-HUTCHINSON, 2009; BRIEN; DIXON, 2014; CENTONZE, 2014; DONNES, 2019; GARRET, 2014; GRAHAM, 2012; GREER, 2000; HUGHES, 1992; KING, 1999; LUZ; SPAGNOLO, 2016; MCDONALD, 1990; MENDES, 2021; MODONA, 2013; MOSS, 2001; ODED, 2011; RICHMAN, 1995; SOUBISE, 2018; TAK, 1997; TURNER, 2006; WEINSTEIN, 1999).

De certo, não se trata de uma coincidência e, tampouco, de um fenômeno exclusivo da contemporaneidade. Segundo Andreas e Naldelmann (2006), pelo menos desde o século XVII é possível distinguir uma tendência de homogeneização da legislação penal em cada país que resulta da coordenação entre os Estados nacionais para o controle penal de práticas que transpassam as suas respectivas fronteiras, como, nesse período histórico, foi o caso da pirataria e do corso e, posteriormente, do tráfico de escravos. Notemos, por exemplo, que o primeiro movimento legislativo brasileiro no sentido da proibição do tráfico de escravos, ocorrido em 1826, resultou de um acordo entre o recém-formado Império do Brasil e o poderoso Reino Unido, em que o tráfico de escravos havia sido formalmente proibido cerca de vinte anos antes. Todavia, os mesmos pesquisadores chamam a atenção para o fato de que essa tendência se tornou mais intensa, frequente e variada a partir dos anos 1980, como demonstrado pela multiplicação de acordos de cooperação penal internacional.

Entre eles, as convenções promulgadas pela Organização das Nações Unidas são de particular importância, pois – pelo menos em tese – tornam obrigatória a

adequação da legislação penal de todos os países signatários aos seus termos, causando diretamente a sua homogeneização. Por essa razão, analisemos mais detidamente os principais elementos contidos nos três últimos acordos desse tipo.

Em 1988, é publicada a *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, que estabelece a infraestrutura normativa para a cooperação internacional visando a repressão criminal da produção e do tráfico internacional de narcóticos. O documento atualiza as prescrições contidas em duas convenções anteriores – *Single Convention on Narcotic Drugs*, de 1961, e *Convention on Psychotropic Substances*, de 1971 – que se dedicavam especialmente à regulamentação da produção, da distribuição e do consumo de narcóticos e, desse modo, continham a criminalização como um instrumento acessório. O preâmbulo da convenção de 1988 descreve o novo consenso moral acerca dessas atividades: ele declara que os narcóticos afetam adversamente as fundações econômicas e políticas da sociedade, a saúde e o bem-estar humano. Ademais, declara que as organizações de narcotraficantes enfraquecem a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados, penetrando, contaminando e corrompendo as estruturas de governo, das instituições comerciais e financeiras legítimas e da sociedade em todos os níveis.

Diante disso, a convenção propõe a criminalização da produção, do tráfico e da posse de uma série de substâncias, a adoção de sanções penais correspondentes à gravidade desses crimes, como o encarceramento, bem como a modificação (ou, mais precisamente, o endurecimento) das regras de progressão de regime de cumprimento da pena, como o livramento condicional, e de prescrição da pena. Ademais, convoca os Estados a empregar o seu poder punitivo no máximo de suas capacidades e possibilidades. Mas, entre os Comentários à Convenção, acrescenta:

[...] There may well be situations in which *the promise of reduced penalties may persuade an accused person to provide information implicating others; an accused person who agreed to be a prosecution witness could be of the greatest value in securing effective law enforcement*. Concessions to those involved in the lower echelons of organized crime could enable investigative agencies to identify and prosecute those in the higher echelons (ONU, 1988, p. 94).

Em 2000, na cidade de Palermo, na Itália, é publicado o mais abrangente tratado internacional em matéria penal existente até o atual momento, nomeado

como *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* (UNTOC [ONU, 2000]). A cidade escolhida para a sua assinatura é a mesma que, na década anterior, havia sido um dos palcos do processo judicial contra a máfia siciliana, organização criminosa transnacional cujas práticas, em certa medida, servem como paradigma da própria definição desse conceito. No Brasil, o caso se tornou conhecido como Operação Mãos Limpas e, particularmente, por ter revelado, por meio do uso intensivo de políticas de leniência penal, a profunda interconexão entre o crime e a política oficial ou o Estado.

Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU, assim define a magnitude do desafio de controlar a criminalidade no amanhecer do século XXI:

Criminal groups have wasted no time in embracing today's globalized economy and the sophisticated technology that goes with it. But our efforts to combat them have remained up to now very fragmented and our weapons almost obsolete. The Convention gives us a new tool to address the scourge of crime as a global problem. With enhanced international cooperation, we can have a real impact on the ability of international criminals to operate successfully and can help citizens everywhere in their often bitter struggle for safety and dignity in their homes and communities (ONU, 2000, p. iv).

A lista de atividades criminalizadas pelo tratado é ampla, envolvendo a participação em organização criminosa, a lavagem de dinheiro, a corrupção, a obstrução de justiça, o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, o contrabando de migrantes pela terra, pelo mar ou pelo ar e a produção ilícita e o tráfico de armas de fogo e munições. Assim como no caso da repressão ao narcotráfico, a convenção pede o estabelecimento de penas adequadas à gravidade desses crimes e a adoção de regras de progressão do regime de cumprimento e de prescrição de penas também correspondentes ao prejuízo social causado pelas atividades dos grupos definidos como inimigos do progresso e dos direitos humanos. De forma inédita, propõe a implementação de um conjunto de técnicas especiais de investigação, que inclui o monitoramento eletrônico, a infiltração policial e, com destaque pela própria convenção, a ação controlada (em inglês, *controlled delivery*), definida como:

the technique of allowing illicit or suspect consignments to pass out of, through or into the territory of one or more States, with the knowledge and under the supervision of their competent authorities, with a view to the investigation of an offence and the identification of persons involved in the commission of the offence.

Agora, porém, as políticas de leniência penal não são mais apenas um elemento auxiliar à persecução criminal, mas uma de suas partes constitutivas. O artigo 26 da convenção recomenda que todos os Estados devem tomar as medidas apropriadas para o encorajamento da cooperação dos acusados com as autoridades públicas com vistas à identificação dos demais membros da organização, de sua estrutura, de seus vínculos internacionais e de seus crimes, bem como para a apreensão de seus recursos, sobretudo o seu dinheiro. São elencadas duas formas por meio de que essas medidas podem ser eficientemente concretizadas. Em primeiro lugar, a oferta de mitigação da punição ao acusado, o que é especialmente relevante em um cenário em que as penas aplicáveis se tornam mais elevadas e o regime de seu cumprimento, mais restrito. Em segundo lugar, a oferta de imunidade em relação à persecução criminal ratificada judicialmente, de modo que o seu efeito não possa ser revertido pelas cortes de justiça.

Finalmente, em 2003, na cidade de Mérida, no México, é publicada a mais recente convenção da ONU no que se refere ao direito penal, nomeada *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC, [ONU, 2004]). Ela consiste em um desdobramento direto da convenção anterior, negociada em tempo recorde e que, em larga medida, lhe suplantou em termos de importância política. Kofi Annan, ainda então Secretário-Geral da entidade, define o sentido do fenômeno com que o instrumento lida:

Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish. This evil phenomenon is found in all countries—big and small, rich and poor—but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government's ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic underperformance and a major obstacle to poverty alleviation and development (ONU, 2003, p. i).

Por força de seus dispositivos, os Estados-membros da ONU devem produzir leis que tornem crime o pagamento e a tentativa de pagamento de propina a autoridades públicas nacionais e estrangeiras, o peculato praticado por autoridade pública, o tráfico de influência, o abuso de função, o enriquecimento ilícito, o

pagamento de propina no setor privado, a apropriação indevida no setor privado, a lavagem de dinheiro, a ocultação de bens e a obstrução da justiça. Em seu 37º artigo, é proposta a adoção de políticas de leniência penal em sentido praticamente idêntico ao disposto na convenção precedente, incluindo a recomendação para que o acordo entre as partes seja considerado vinculante em relação às cortes de justiça. Contudo, importantes inovações são introduzidas no *Technical Guide* produzido pela própria ONU em 2006 para auxiliar os Estados na implementação da Convenção.

Em primeiro lugar, ele inclui a orientação de que as políticas de mitigação da punição não representam somente a redução da pena em si mesma. Elas também podem representar o que é chamado de “*de facto mitigation of punishment on a case-by-case basis*”, isto é, a flexibilização da política de forma que a recompensa oferecida pelo Estado seja proporcional à substancialidade, ou à eficácia, da colaboração prestada pelo acusado. Em segundo lugar, inclui critérios explícitos para a diferenciação entre as alternativas de mitigação da punição e de imunidade penal, estabelecendo uma hierarquia entre elas. Sendo a imunidade a medida mais extrema, ela deve ser reservada aos acusados cuja colaboração é imprescindível para a existência do processo penal. No entanto, acrescenta-se que a possibilidade de imunidade deve ser excluída se o colaborador for o chefe da rede de corrupção e, também, se o colaborador for um acusado de alto escalão, como um político, pois isso pode gerar impactos negativos sobre a confiança pública na imparcialidade da justiça penal. Finalmente, inclui que, em todas essas hipóteses, os Estados devem considerar a adoção de um acordo escrito em que são definidos os direitos e deveres do colaborador e das autoridades públicas.

Existem evidentes semelhanças entre o modo como as políticas de leniência são definidas no Brasil e nessas convenções, todas devidamente ratificadas pelo Estado brasileiro. Para demonstrar que elas não são acidentais, poderíamos, por exemplo, examinar a história legislativa da Lei 12850/2013, que define o instituto da colaboração premiada, em que verificaríamos que o Projeto de Lei do Senado 150 de 2006 que lhe deu origem foi declaradamente construído para atender à necessidade de adequação da legislação penal brasileira à UNTOC. Executando esse mesmo procedimento, verificaríamos que a Lei 12846/2013, promulgada

conjuntamente à lei 12850, também foi assumidamente redigida pelo Poder Executivo, em 2010, para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil ao ratificar outra convenção da ONU, a UNCAC.

Porém, para que possamos compreender integralmente o fenômeno com que estamos lidando é preciso, em primeiro lugar, identificar as razões pelas quais a) a cooperação jurídica internacional tornou-se objeto de redobrado interesse a partir do final da década de 1980, b) o tráfico de drogas, o crime organizado e a corrupção tornaram-se objetos de tratados penais internacionais e c) as políticas de leniência tornaram-se internacionalmente reconhecidas como técnicas eficientes de investigação e de persecução criminal. Neste capítulo, nos concentraremos sobre os dois primeiros itens. O terceiro será objeto do próximo capítulo.

1.2. A lógica da cooperação jurídica internacional

De acordo com Andreas e Naldelmann (2006), a multiplicação de acordos de cooperação penal internacional na contemporaneidade é explicada, do ponto de vista liberal (ou, se preferirmos, oficial), como a reação unificada da comunidade política internacional diante do notório aumento e diversificação das atividades criminais transnacionais que, por sua natureza, exigem a coordenação entre os Estados nacionais para que possam ser eficazmente reprimidas. Mais precisamente, a globalização derrubou as barreiras políticas, econômicas e tecnológicas que impediam a circulação de pessoas e mercadorias, tornando o mundo mais livre e integrado. Pelas mesmas rotas em que circulavam os cidadãos de bem e o comércio legítimo, passaram a circular também os criminosos e suas mercadorias ilegais. A inexistência de regras e procedimentos compartilhados entre os países lhes permitiam permanecer impunes, causando inestimáveis prejuízos sociais e econômicos às nações. Por essa razão, a intensificação da cooperação penal internacional se tornou uma necessidade reconhecida por todos aqueles que sinceramente compartilham do interesse no desenvolvimento econômico e social mundial proporcionado pela globalização.

Porém, o deslocamento do foco da investigação para o processo de construção dos acordos permite identificar que eles não refletem somente a mutualidade de

interesses entre Estados. Na prática, os países menos desenvolvidos tendem a desempenhar papéis secundários e reativos nesse processo, ratificando convenções desenvolvidas pela iniciativa dos países mais ricos e harmonizando a sua lei penal às mudanças ocorridas no Norte Global, que constituem exemplos a serem seguidos. Os acordos, portanto, devem também ser compreendidos como produtos de conflitos de poder e prioridades entre países hierarquicamente organizados em um sistema global de hegemonia (ANDREAS; NADELMANN, 2006). Ou, em outras palavras, como produtos das lutas simbólicas pela transformação ou pela conservação da estrutura das relações sociais de dominação que agentes e grupos travam entre si em função das relações diferenciais de poder que lhes dividem objetivamente entre dominantes e dominados (BOURDIEU, 1990).

Nesse sentido, a década de 1980 compreende o início de um profundo processo de transformação estrutural da sociedade, constituído na reciprocidade prática entre a transnacionalização da economia capitalista e a neoliberalização do Estado. Hobsbawm (1994) explica que, até os anos 1960, a maior parte da riqueza dos países desenvolvidos era resultado de sua produção industrial doméstica e do consumo em seu mercado interno. Ainda que a importação e a exportação de mercadorias tenham aumentado constantemente desde o final da Segunda Guerra Mundial, sua importância permanecia relativamente marginal para a manutenção das taxas de lucro e de acumulação de capital. Por consequência, o sistema capitalista, embora fosse internacionalizado, era estruturado pela concorrência entre elites econômicas nacionais.

A essa configuração do sistema capitalista correspondia uma economia política, resumida no termo Estado de bem-estar social, em que, segundo David Harvey (2008, p. 21), “os processos de mercado e as atividades empreendedoras e corporativas” eram “circundados por uma rede de restrições sociais e políticas e um ambiente regulatório que às vezes restringiu mas em outros casos liderou a estratégia econômica e industrial”, cuja legitimidade era produto do “compromisso de classe” entre proprietários e trabalhadores. Em sentido estrito, a economia política do período era articulada sobre o princípio de que a economia de mercado frequentemente exhibe comportamentos ineficientes, como demonstrado no período anterior às Guerras, que devem ser mitigados pela regulação estatal de modo a

evitar uma nova depressão econômica. O investimento público, o controle sobre as taxas de câmbio, de juros e de impostos, a imposição de barreiras tarifárias à importação de mercadorias e as políticas de promoção do emprego, de aumento real nos salários e de proteção social eram exemplos de ferramentas regulatórias frequentemente empregadas pelos Estados nesse período para aumentar a capacidade de consumo da população e, assim, estimular o crescimento da produção industrial e acumulação de capital.

Porém, esse cenário muda rapidamente por consequência do processo de reestruturação produtiva do sistema capitalista. Na segunda metade do século XX, desenvolveram-se novas tecnologias, sobretudo de telecomunicação e de transporte, que tornaram a circulação internacional de pessoas, informações, mercadorias e capitais mais rápida e barata. O minério extraído a baixo custo na América Latina agora podia ser transportado para os Estados Unidos e utilizado na sua produção industrial, em detrimento do minério extraído nacionalmente a custo mais alto, reduzindo o custo total de produção e, conseqüentemente, aumentando a taxa de lucratividade do capital nos Estados Unidos. Em termos mais gerais, a reestruturação produtiva significa, então, o desmembramento das cadeias produtivas industriais dos países desenvolvidos e a sua redistribuição internacional, permanecendo no Norte Global as partes de maior valor agregado, em que é consumida pouca força de trabalho e de tipo muito qualificado, e passando ao Sul Global as partes de menor valor agregado, em que é feito uso intensivo de força de trabalho de tipo pouco ou nada qualificado. Com a nova divisão internacional do trabalho, o sistema capitalista torna-se, de fato, transnacional, bem como os interesses das elites econômicas (HOBSEBAWM, 1994).

Nesse momento, o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas entra em contradição com as relações de produção capitalistas, produzindo uma sucessão de crises econômicas nos anos 1970 e fazendo com que fosse rompido o “compromisso de classe” que sustentava o Estado de bem-estar social. O ambiente regulatório estatal que havia, no período anterior, proporcionado as condições materiais para a transnacionalização da economia capitalista converteu-se em barreira à expansão das corporações transnacionais, cuja lucratividade é proporcional à sua capacidade de movimentar mercadorias e capitais entre vários

países de maneira rápida e barata. Do ponto de vista dos trabalhadores, todavia, a reestruturação produtiva significou o aumento do desemprego e a sua pauperização, o que lhes tornou politicamente mais frágeis justamente quando mais dependiam da capacidade do Estado e da vontade dos governantes em controlar as forças do mercado (HARVEY, 2008).

Então, uma nova economia política começa a surgir, alimentada pela nova ideologia dominante entre os agentes do capitalismo transnacional, mas que reivindicava para si mesma o título de ciência pura da economia. Enquanto teoria econômica, o neoliberalismo se baseia no princípio de que a absoluta liberdade econômica é a verdadeira força motriz do desenvolvimento econômico e social, bem como a precondição das liberdades políticas e civis, e de que a intervenção do Estado sobre as relações econômicas consiste em um ato de repressão política inerentemente ineficiente do ponto de vista econômico. Enquanto um projeto político Bourdieu (1998) define o neoliberalismo como um programa metódico de destruição das coletividades que poderiam servir como obstáculos à lógica do puro mercado (como a nação, os grupos de trabalho, os sindicatos, as associações, as cooperativas e até a família), cujo poder social é correspondente ao poder político e econômico das elites do capitalismo transnacional e cuja condição de funcionamento é a existência de um exército de desempregados de reserva.

A neoliberalização do Estado, observado do ponto de vista da população mais pobre, significou a profunda transformação em sua fisionomia. O investimento público em políticas de mitigação da pobreza foi estrangulado, causando o definhamento das agências estatais responsáveis por sua administração e contribuindo para a intensificação do processo de massificação da miséria e da insegurança social. Já o investimento público na repressão ao crime foi exponencialmente aumentado, resultando na hipertrofia de instituições policiais e prisionais e no aumento na taxa de encarceramento entre os mais pobres. De acordo com Wacquant (2001), essa transformação expressa a escolha neoliberal pela criminalização da pobreza como instrumento de docilização da massa de miseráveis e de gestão da insegurança social inevitavelmente produzidas pela realização do projeto político neoliberal e de que ele depende para a sua reprodução. Em síntese, a ascensão do neoliberalismo ao estatuto de ideologia

dominante entre os detentores do poder sobre o Estado significou a suplantação do Estado de bem-estar social pelo Estado penal, configuração em que a intervenção legítima do Estado deve se dar na manutenção da ordem pública, permitindo, então, que as forças do mercado possam se ocupar tranquilamente de tudo o mais.

A política de guerra às drogas, lançada nos Estados Unidos na década de 1970 por Richard Nixon e relançada no início dos anos 1980 por Ronald Reagan foi o laboratório em que o vírus do Estado penal foi pela primeira vez sintetizado e a partir de que se alastrou pelo mundo. No Sul Global e, em particular, na América Latina, ele encontrou um ambiente fértil para a sua reprodução nas feridas sociais provocadas pela imposição de reformas econômicas neoliberais pelas instituições financeiras internacionais dominadas pelo poder político e econômico dos Estados Unidos, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Ao longo dos anos 1960 e 1970, a política de industrialização dos países latino-americanos foi em grande parte subsidiada pelo investimento público e, conseqüentemente, pelo endividamento do Estado junto ao sistema financeiro internacional. Porém, em resposta à crise inflacionária dos anos 1970, as taxas de juros praticadas nos países credores foram aumentadas e, com isso, o custo da dívida pública dos Estados latino-americanos tornou-se excessivamente alto, assim como o risco de inadimplência. Em pouco tempo, eles deixaram de poder contratar os novos empréstimos necessários tanto para a quitação das parcelas dos empréstimos anteriores, quanto para a manutenção do investimento público. O resultado disso foi a deflagração, no início dos anos 1980, de uma das mais graves crises econômicas experimentadas na região, em que a renda da população diminuiu, o desemprego aumentou, o crescimento econômico estagnou e a hiperinflação empurrou milhões de pessoas à miséria.

Diante do cenário de caos social, a maior parte dos Estados latino-americanos recorreu às instituições financeiras internacionais que serviam como “prestamistas de último recurso” a Estados incapazes de obter crédito no sistema financeiro internacional privado. Porém, os empréstimos fornecidos por elas possuíam condicionalidades. Para ter acesso a eles, os Estados tinham que desregulamentar seus mercados, privatizar suas empresas públicas, adotar políticas de flexibilização

cambial e de austeridade fiscal, compreendendo a redução dos gastos públicos e das taxas de impostos. Em outras palavras, eles tinham que se submeter à cartilha do neoliberalismo, conforme posteriormente sistematizada no infame Consenso de Washington (BABB; KENTIKELIS, 2021, p. 526), que implicava o ajuste estrutural da política econômica em três sentidos: do protagonismo do Estado ao protagonismo do mercado como mecanismo da alocação de recursos, do investimento público ao investimento estrangeiro direto como força motriz do desenvolvimento, e do consumo interno à exportação como vetor do crescimento econômico (TRUBEK, 2006, p. 83).

Embora os modelos matemáticos dos economistas neoliberais dessem como certa a estabilização econômica no curto prazo a partir de seus ajustes estruturais, na prática eles aprofundaram o caos social vivido na região, uma vez que tornaram as economias latino-americanas ainda mais expostas à congênita instabilidade do capitalismo transnacional. Diante desse resultado, começam a ganhar força, entre a comunidade internacional de especialistas em desenvolvimento, as teorias que explicavam o subdesenvolvimento das sociedades latino-americanas, bem como de todo o Sul Global, em função da incapacidade de Estados e governos em fornecer o ambiente estável e seguro desejado pelos investidores estrangeiros (TRUBEK, 2006).

A caracterização da desordem social na América Latina foi e ainda continua sendo, em grande medida, influenciada pela política de guerra às drogas. Desde o lançamento dessa campanha, a região era objeto prioritário da atenção das autoridades públicas estadunidenses, uma vez que ela era identificada como o principal polo de produção dos insumos utilizados na fabricação dos narcóticos traficados e consumidos nos Estados Unidos (ANDREAS; NADELMANN, 2006). Por efeito, países da região, como principalmente a Colômbia e o México, se tornaram estigmatizados como territórios dominados pelas organizações de narcotraficantes e pela criminalidade e, conseqüentemente, como territórios hostis aos empreendimentos econômicos legítimos. A transposição da guerra às drogas para dentro de suas fronteiras passou a ser, então, uma espécie de condição para o sucesso de uma política de desenvolvimento econômico e social que, em razão da castração neoliberal do Estado, havia se tornado ainda mais dependente do humor

de investidores baseados nos Estados Unidos. Contudo, guerras servem muito pouco à construção de sociedades seguras, conforme demonstrado sobretudo pela experiência colombiana (cf. ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 153), e o que se seguiu foi o aprofundamento da instabilidade política e da violência urbana, bem como o aumento da percepção da desordem na região. Na intersecção entre o imediato fracasso da política de guerra às drogas e da política de ajustes estruturais, emergiu o novo programa infalível dos representantes do neoliberalismo para a promoção do desenvolvimento econômico e social: o fortalecimento do Estado de Direito e das instituições de justiça.

1.3. O Estado de Direito segundo o neoliberalismo

O despertar neoliberal para as capacidades do sistema jurídico deve ser compreendido como o produto da mudança objetiva nas posições sociais dos neoliberais ao longo dos anos 1980, sobretudo nos Estados Unidos. Isto é, enquanto existiram como um grupo de economistas marginais, sobretudo quando comparado aos seus adversários keynesianos, a lei lhes pareceu somente o instrumento do dirigismo estatal contra que se insurgiam. Após assumirem a direção do Estado, contudo, a lei foi descoberta como a ferramenta que lhes auxiliaria na consolidação de suas novas posições de poder, o que era facilitado pelo fato de que a prática da lei já se encontrava em grande medida impregnada pela lógica do livre mercado. Uma das principais expressões desse duplo movimento – isto é, a formalização jurídica da ordem econômica neoliberal e a incorporação da lógica do livre mercado na prática jurídica – corresponde à institucionalização de uma nova ordem jurídica internacional, fundada sobre os princípios do direito privado internacional, cuja razão objetiva era a proteção das forças do capitalismo transnacional contra as possíveis interferências sobre a sua mobilidade por elites do poder sobre Estados nacionais em estágios distintos no processo de desregulamentação (DEZALAY; GARTH, 2002).

Do ponto de vista da lógica interna dos programas de fortalecimento do Estado de Direito e das instituições de justiça, as dificuldades com as políticas de ajustes estruturais foram compreendidas como evidências de que as forças do mercado

eram incapazes de criar as condições institucionais necessárias para o seu próprio desenvolvimento, especialmente quando o ambiente social e político previamente existente era diretamente hostil a elas. De acordo com ela, o florescimento da economia de mercado dependeria tanto da eliminação das barreiras políticas à competição privada, quanto da construção de regimes eficazes de proteção da ordem pública, dos direitos de propriedade, da segurança jurídica dos contratos e contra a regulação excessiva dos mercados (TRUBEK, 2006, p. 84). Por essa razão, o Banco Mundial passou a financiar projetos de reformas legislativas em países em desenvolvimento que, na prática, consistiam na transplantação direta dos regimes de direito privado dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e no desmantelamento dos regimes de direito público e de procedimentos burocráticos classificados como impedimentos à plena realização das liberdades econômicas (KENNEDY, 2006, p. 132).

Os especialistas do Banco, movidos pela crença no formalismo jurídico, propunham que a reprodução da estrutura jurídica dos países mais ricos nos países mais pobres permitiria a consolidação das reformas neoliberais e a sua integração aos circuitos globais do capital. Sua eficácia dependeria, todavia, da existência de um sistema de justiça capaz de garantir, de forma imparcial e eficiente, a execução das novas regras. Por consequência, o Banco Mundial também passou a financiar projetos de reformas judiciais de amplo escopo, que compreendiam desde a reestruturação da formação jurídica, a reorganização das carreiras jurídicas tanto públicas (como a magistratura e a promotoria), quanto privadas (como a advocacia) até a reestruturação das cortes de justiça, em especial dos tribunais superiores. Entre elas, o seu principal foco de atenção era a administração da justiça, categoria que incluía a construção de mecanismos para o gerenciamento eficiente da demanda judicial, para a resolução alternativa de conflitos, para a execução de decisões judiciais e, sobretudo, para garantia da independência do poder judiciário (TRUBEK, 2006).

Em outras palavras, o programa de reformas legislativas e judiciais do Banco Mundial, de acordo com a sua lógica implícita, tinha o objetivo de construir a autonomia da lei e do sistema de justiça em relação ao poder político e econômico local como instrumento de prevenção e controle contra a captura do Estado e a

utilização de seu poder para distorcer as novas regras do livre mercado em detrimento dos interesses dominantes entre as forças do capitalismo transnacional. Nessa extensão, a versão do Estado de Direito promovida pelo Banco Mundial era relativamente indiferente ao regime político praticado nos países. Líderes autoritários do passado, como o chileno Pinochet, haviam conduzido de forma rápida e eficaz a transição de seus países ao neoliberalismo. Líderes democráticos, por sua vez, haviam enfrentado maiores dificuldades na transição, mas compensadas pela legitimação popular do processo e seu efeito de consolidação das reformas. Contudo, por força da influência internacional do “projeto global neoconstitucional” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2011), também chamado de “projeto democracia” (TRUBEK, 2006), a indiferença neoliberal quanto à democracia teve de ser dissolvida.

1.4. Estados democráticos favoráveis ao mercado

Segundo Trubek (2006), entre os anos 1970 e 1980, os investimentos de elites jurídicas estadunidenses na construção de um regime internacional de proteção aos direitos humanos converteram-se em um movimento organizado e dotado de força institucional. No centro de seu projeto estava a compreensão de que a desconstrução das instituições fomentadas e que fomentam os regimes autoritários não bastaria para a efetivação das liberdades individuais e dos direitos coletivos e sociais; era também necessária a construção de um programa positivo para o desenvolvimento da cultura e das instituições adequadas para o florescimento da democracia enquanto regime político e valor social. Desse modo, no centro de suas estratégias estava a promoção de um pacote de reformas que incluía, principalmente, a constitucionalização de direitos (humanos, civis, políticos, econômicos e sociais) e da função redistributiva do Estado, a criação de mecanismos judiciais de revisão constitucional, a ampliação do acesso à justiça e a garantia da independência do poder judiciário.

O pacote de reformas do projeto global neoconstitucional era, portanto, alicerçado sobre estratégias de construção da nova ordem social por meio da lei e de fortalecimento das instituições de justiça na qualidade de sua guardiã, assim

como era o mais recente pacote de reformas neoliberais para a consolidação dos mercados desregulamentados. Segundo Rodríguez-Garavito (2011), a força adquirida pelo Estado de Direito na América Latina entre o final dos anos 1980 e os anos 1990 é explicada pelo fato de que ambos os pacotes chegaram simultaneamente à região nesse período e contribuíram, por meio do conflito e da cooperação entre seus importadores locais, para a conformação da onda de reformas constitucionais verificada na América Latina nesse período. O estado das relações de forças entre eles pode ser, por exemplo, verificado na consagração tanto dos princípios e diretrizes econômicos promovidos pelos neoliberais, quanto dos direitos coletivos e sociais promovidos pelos advogados dos direitos humanos em constituições como a brasileira de 1988 e a colombiana de 1991 e, também, na coexistência entre normas que fortalecem o poder punitivo do Estado e normas que fortalecem as proteções processuais de réus e investigados pela justiça penal nesses mesmos documentos.

Nos entrecruzamentos latino-americanos entre ambos os projetos é também onde começa a ser erigida a nova concepção de Estado de Direito que, ao final dos anos 1990, logrará se tornar hegemônica entre as instituições financeiras internacionais: o Estado democrático favorável ao mercado (ou, em inglês, *market-friendly democratic State*) (DEZALAY; GARTH, 2002, p. 177). Segundo a nova compreensão, conforme primeiramente oficializada no *World Development Report* do Banco Mundial de 1991 (p. 8-9), os governos devem, por um lado, intervir menos nas áreas em que os mercados funcionam razoavelmente bem, permitindo que a competição nacional e internacional floresça e, por outro lado, devem concentrar a sua intervenção nas áreas em que os mercados sozinhos não são suficientes, como no investimento em educação, saúde e no alívio da pobreza, na construção da infraestrutura administrativa, regulatória e jurídica necessária para o funcionamento do regime democrático e da economia de mercado e no fornecimento de uma fundação macroeconômica estável. Os governos devem, portanto, complementar os mercados. Para isso, as instituições financeiras internacionais devem incorporar, entre os objetivos de seus programas de reformas, o aumento da qualidade da governança e da ampliação dos freios e contrapesos sociais contra o uso arbitrário ou indevido do poder do Estado. Em outras palavras, diante do desafio da

consolidação das fracassadas reformas econômicas neoliberais em meio ao processo de formação de novas democracias, organizações como o Banco Mundial e o FMI acrescentam o Democrático em sua versão do Estado de Direito como instrumento de legitimação da nova ordem econômica mundial e, ao mesmo tempo, de controle sobre a discricionariedade do poder público e o poder político.

A Venezuela foi um dos primeiros palcos das primeiras experimentações da instituição com o mais recente programa de reformas (DEZALAY; GARTH, 2002, p. 220–1). Em 1989, a população venezuelana elegeu Carlos Andrés Pérez ao seu segundo mandato para a presidência do país. No primeiro, compreendido entre 1974 e 1979, Pérez havia conduzido a nacionalização da mais importante indústria do país, a petroleira, justamente quando o preço do petróleo havia, aproximadamente, quadruplicado por consequência do embargo à exportação do produto aos países aliados do Estado de Israel entre 1973 e 1974 pela Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo. A renda gerada pela exploração do recurso natural abundante no país latino-americano permitia ao seu governo a manutenção do chamado Pacto de Punto Fijo, “regime [que] fundava sua legitimidade em sua capacidade de redistribuir a renda petroleira, desenvolver o país e aumentar o nível de vida dos venezuelanos” (RIBEIRO, 2007, p. 1).

Ao longo dos anos 1980, contudo, o preço do petróleo passou a cair continuamente em função da desaceleração da produção industrial mundial, deflagrando uma crise política e econômica no país. Nesse momento é que Pérez assume pela segunda vez a presidência venezuelana, sucedendo o seu correligionário Jaime Lusinchi, cuja resposta à crise havia sido a implementação de políticas de controle dos preços e de aumento do gasto público (e, conseqüentemente, da dívida pública). Embora Pérez tenha afirmado, ao longo de sua campanha, que não promoveria o ajuste neoliberal em seu país, isso foi exatamente o que ele fez e com o auxílio de empréstimos contratados junto ao Fundo Monetário Internacional. Conforme descreve Lalander,

The neoliberal reform package to address the acute economic crisis was announced as “the great turnaround” (el gran viraje) and included the privatization of public enterprises, currency devaluation, tax reform, deregulation, and tariff reduction. The price of goods produced by state industries were also increased, including that of oil

and, consequently, gasoline, which led to increased public transportation tariffs (LALANDER, 2010, p. 133).

Como parte desse pacote, Pérez também passou a promover a abertura da indústria petrolífera venezuelana ao investimento estrangeiro direto, no que contou com o auxílio dos executivos da empresa estatal, como Luis Giusti, que cerca de dez anos mais tarde se tornaria conselheiro sobre a política de petróleo da administração de George W. Bush nos Estados Unidos (LANDER; LÓPEZ-MAYA, 2003).

O aumento na tarifa do transporte público levou, em 1989, ao *Caracazo*, o processo de mobilização popular contra o governo de Pérez motivado pela queda na qualidade de vida dos venezuelanos (RIBEIRO, 2007). As respostas do governo ao *Caracazo* foram, também, extraídas das prescrições neoliberais para o gerenciamento das crises produzidas pelo neoliberalismo. A primeira prescrição adotada foi o uso da violência contra a população indócil. Centenas de manifestantes foram mortos e muitos mais tiveram seus direitos fundamentais violados enquanto vigou a Lei Marcial e o Estado de Exceção na capital do país. A segunda prescrição adotada foi a descentralização política (LALANDER, 2010, p. 134) ou a política de fragmentação do Estado e do sistema político articulada sob o pretexto da alocação mais eficiente dos recursos públicos – a chamada qualidade de governança – cuja consequência objetiva é a diminuição de sua capacidade de resistência ao avanço das forças da economia de mercado.

Os conflitos em torno dessa reforma política produziram a desintegração de seu sistema partidário, tanto do ponto de vista das relações interpartidárias, quanto das relações intrapartidárias. Ao aumento da competitividade no interior do sistema político venezuelano se atribui o crescimento, a partir desse momento, da importância das denúncias de corrupção no debate público venezuelano. O primeiro exemplo nesse sentido foi a acusação de que o ex-presidente Jaime Lusinchi, correlegionário de Pérez, teria manipulado o sistema de controle cambial e utilizado irregularmente o orçamento do exército do país para a compra de automóveis distribuídos aos membros de seu grupo político durante a campanha eleitoral de 1988 (LALANDER, 2010, p. 140). Pérez, em resposta ao escândalo, prometeu abolir todos os elementos que tornam a corrupção possível, isto é, reduzir a intervenção do Estado até o seu patamar mínimo (GOTT, 2005, p. 50).

A fragilidade do sistema de justiça venezuelano diante do caso Lusinchi deflagrou a sua crise, que atingiu com mais força a Suprema Corte do país. Ocorre que a alta corte era formada por magistrados indicados pelo congresso nacional por mandatos de três anos que poderiam ser renovados por três vezes, totalizando nove anos. Embora formalmente independente do poder político, as indicações eram feitas pelos partidos políticos de forma pouco transparente, sem obediência a critérios de qualificação profissional. Mais precisamente, os magistrados eram escolhidos em função de suas lealdades políticas e a composição da corte refletia diretamente o poder de cada um dos partidos. Desse modo, a sua importância social era limitada. Em outras palavras, as mais importantes disputas no país eram, na prática, negociadas internamente pelas lideranças partidárias. Porém, com a reforma política, os partidos perderam essa capacidade e, então, a Suprema Corte é forçada a arbitrar conflitos políticos e econômicos cada vez mais intensos – inaugurando o processo de judicialização da política na Venezuela –, embora não possuísse nem a legitimidade, nem o prestígio social necessário para realizar a sua nova função eficazmente (PERDOMO, 2005, p. 135–6).

Em 1992, a crise havia se tornado ainda mais aguda, dado que o ajuste neoliberal não havia sido capaz de produzir a retomada do crescimento econômico e, ainda mais importante, a atenuação no processo de empobrecimento da população venezuelana. Em fevereiro desse ano, o então oficial do exército Hugo Chávez lidera um golpe de Estado contra Pérez que, embora fracassado em seu objetivo primordial, lhe consagrou como o líder político no qual a população mais pobre depositava a esperança de derrotar os corruptos que espoliavam os recursos públicos do país (GOTT, 2005, p. 23). Como resposta à popularidade do programa golpista, as lideranças dos tradicionais partidos políticos venezuelanos finalmente decidem iniciar o processo de reforma da Suprema Corte. Em maio de 1992, os mandatos dos magistrados mais diretamente vinculados à política não são renovados e, em seus lugares, são postos magistrados percebidos pela população como mais independentes (PERDOMO, 2005, p. 136).

Ainda em 1992, Pérez também é acusado de corrupção pela imprensa venezuelana, intensificando o processo de perda de popularidade e de legitimidade de seu governo. Ele teria, assim como seu malfadado antecessor, manipulado o

sistema de controle cambial do país para enriquecer ilicitamente. Mais precisamente, Pérez teria adquirido cerca de dezessete milhões de dólares (equivalentes a cerca de quarenta milhões de dólares em 2022) um dia antes de decretar a extinção desse sistema e teria utilizado parte dele para financiar a campanha à presidência da Nicarágua de Valeria Chamorro, 1990. A candidata, assim como Pérez, era uma social-democrata que havia recentemente se convertido ao neoliberalismo e diretamente apoiada pelo governo de George H. W. Bush nos Estados Unidos. No caso Pérez, contudo, a ação do sistema de justiça e do congresso venezuelano foi mais expediente. No março do ano seguinte, o Procurador-Geral Ramón Salom denunciou o então presidente por peculato e desvio de recursos públicos. Em maio, o processo de impeachment foi instaurado, Pérez foi afastado do cargo e, pouco tempo depois, formalmente deposto (LALANDER, 2010).

Como parte do projeto de reforma da Suprema Corte venezuelana, o governo venezuelano também contratou um empréstimo de cerca de trinta milhões de dólares (equivalentes a cerca de 63 milhões em 2022) junto ao Banco Mundial para desenvolver a infraestrutura do seu poder judiciário. O empréstimo – idealizado por Moisés Naím, representante venezuelano no Banco e um dos principais advogados da tese dos Estados democráticos favoráveis ao mercado – foi o primeiro projeto da história da instituição que envolvia o trabalho conjunto com órgãos de gestão do poder judiciário e, também, o primeiro projeto de reforma judicial em toda a América Latina. Ele compreendia: a) o fortalecimento da capacidade de planejamento, administração e de controle orçamentário dos seus órgãos de gestão; b) a reorganização e o aperfeiçoamento da administração das cortes de justiça; c) o desenvolvimento da capacidade institucional da escola da magistratura; e d) a construção e a reforma dos fóruns de justiça (BANCO MUNDIAL, 2012). Contudo, como o relatório final do projeto afirma (BANCO MUNDIAL, 2013), a sua implementação iniciou-se efetivamente apenas em 1995, já durante a administração de Rafael Caldera, mais um dos articuladores do Pacto de Punto Fijo que retornaria ao poder em um momento de grave instabilidade política e econômica no país.

O combate à corrupção foi um elemento central na campanha e no governo de Caldera, lhe ajudando a trazer ao seu apoio as massas descontentes com as promessas frustradas da democracia venezuelana (LALANDER, 2010). Em março

de 1996 – apenas dois meses antes de Pérez ser condenado pela Suprema Corte venezuelana a dois anos e quatro meses de prisão domiciliar –, foi assinada, em Caracas, a Convenção Interamericana Anticorrupção, o primeiro tratado de cooperação penal internacional que obrigava os Estados signatários a tornar crime tanto a solicitação de propinas por agentes públicos nacionais, quanto o pagamento de propinas a agentes públicos nacionais e estrangeiros. Além disso, a Convenção tratava também sobre medidas de assistência e cooperação internacionais (incluindo o compartilhamento de provas e a cooperação técnica sobre os meios mais efetivos para a prevenção, a detecção, a investigação e a punição da corrupção), de confisco de bens relacionados a atos de corrupção, de flexibilização das regras de sigilo bancário, de criminalização do enriquecimento ilícito e de extradição de indivíduos condenados por corrupção que tenham evadido o território nacional.

Em entrevista a Saffer e Miguel (2007), Carlos Manfroni, advogado argentino especializado em casos de fraude e membro do grupo de especialistas que redigiu a convenção, relatou que esse último elemento era central aos interesses de Rafael Caldera, a quem se atribui a iniciativa pela realização da Convenção:

Precisamente, la Convención Interamericana Contra la Corrupción comenzó por una propuesta de Rafael Caldera, el entonces Presidente Democrático de Venezuela, para que no se le diera asilo político a los gobernantes acusados de corrupción y ex funcionarios. Este fue un compromiso muy fuerte en la Convención y, precisamente, la Convención Interamericana dice que el hecho de que se alegue que se trata de un delito político o que el acto de corrupción tenía fines políticos, no bastará por sí solo para impedir la cooperación penal internacional. *De manera que, en teoría, están dados los elementos para que no se pueda politizar el crimen de corrupción.* (SAFFER; MIGUEL, 2007, p. 278, grifo nosso)

1.5. O que é a corrupção?

A fala de Manfroni também permite o conhecimento do elemento constitutivo das disputas sociais sobre a classificação da corrupção nos anos 1970 que, no período da celebração da Convenção de Caracas, restavam solucionadas – e de uma maneira bastante peculiar, conforme será descrito mais adiante. No início dos anos 1970, o debate internacional sobre a corrupção era permeado pelo conflito entre duas perspectivas distintas sobre as relações entre Estados e mercados ou,

então, entre governos e corporações. A primeira, patrocinada pelo governo de Salvador Allende, do Chile, caracterizava a corrupção como o abuso de poder das corporações transnacionais que produz distorções no funcionamento das instituições públicas dos países na periferia do sistema capitalista. A segunda, patrocinada pelo governo dos Estados Unidos, caracterizava a corrupção como o pagamento de propinas pelas corporações transnacionais a agentes públicos estrangeiros e de seu efeito de distorção da lógica de funcionamento da economia de mercado (KATZAROVA, 2019).

1.5.1. A resposta chilena

A perspectiva chilena é formatada no contexto de uma espécie de redescoberta da relação dialética entre o subdesenvolvimento e o imperialismo capitalista ou, em sentido mais estrito, do reconhecimento dos efeitos adversos do investimento estrangeiro direto sobre o desenvolvimento econômico e social nos países na periferia do sistema capitalista e, também, sobre a sua soberania nacional. Objetivamente, a manutenção da lucratividade do capital no centro do sistema capitalista observada nas décadas anteriores a despeito do aumento progressivo do custo progressivo do trabalho dependia em larga medida da superexploração dos recursos naturais e do trabalho nos países em sua periferia. A altíssima desigualdade social, que até hoje flagela impiedosamente as massas de cidadãos latino-americanos, é um produto particular da época que se tornou conhecida como os anos dourados do capitalismo mundial (WILLIAMSON, 2010). Segundo o então presidente do Chile, Salvador Allende,

We are faced by a direct confrontation between the large transnational corporations and the states. The corporations are interfering in the fundamental political, economic and military decisions of the states. The corporations are global organizations that do not depend on any state and whose activities are not controlled by, nor are they accountable to any parliament or any other institution representative of the collective interest. In short, all the world political structure is being undermined. The dealer's don't have a country. The place where they may be does not constitute any kind of link. The only thing they are interested in is where they make profits. This is not something I say. They are Jefferson's words (ALLENDE, 1972, n.p.).

No Chile, em particular, a tensão entre as empresas transnacionais e o governo do socialista Allende concentrava-se sobre a exploração dos mercados da mineração, que até hoje constitui um dos pilares da economia chilena, e da telecomunicação, considerado um setor de importância estratégica do ponto de vista da segurança nacional. Até o final da década de 1960, a produção de cobre no país era controlada por grandes conglomerados estadunidenses estruturados verticalmente e independentes da economia chilena a não ser pelo consumo de sua força de trabalho. Por efeito, embora o recurso natural pertencesse, por direito, ao Chile, a riqueza produzida por meio de sua exploração pertencia aos Estados Unidos (GEDICKS, 1973). Em 1967, o país andino iniciou o processo de nacionalização negociada de suas minas de cobre, que consistiu, na prática, na compra de parte desses conglomerados pelo Estado chileno com recursos oriundos de empréstimos contraídos junto ao sistema financeiro estadunidense. Com a eleição de Allende, contudo, o país reorienta a sua política de nacionalização do cobre, decidindo não indenizar os conglomerados estadunidenses pela expropriação do restante de sua operação. Segundo o cálculo do governo Allende, a exploração do cobre chileno fornecia aos conglomerados estadunidenses lucros muito maiores do que a sua produção em outros países e, por esse motivo, o Estado chileno nada mais lhes devia (HEIBEIN, 1973).

No setor de telecomunicação, a companhia telefônica chilena era, em sua maior parte, propriedade de outro conglomerado estadunidense, conhecido pela abreviação ITT. Conforme Allende (1972) relata em discurso na ONU, as tentativas de nacionalização negociada da companhia haviam falhado em razão da recusa do conglomerado em aceitar o valor da indenização proposto pelo governo chileno. Cerca de uma década antes, em 1962, a operação do conglomerado no estado brasileiro do Rio Grande do Sul havia sido expropriada, a que se atribui pelo menos parte da motivação do apoio estadunidense ao golpe militar que ocorreu dois anos depois. Porém, a própria negociação servia, prossegue Allende, apenas como fachada para as verdadeiras intenções do conglomerado. Desde que a sua eleição foi confirmada, a empresa havia posto em marcha um plano clandestino de desestabilização política e econômica do país latino-americano. Mais precisamente,

Allende acusa o grupo ITT de tentar provocar uma guerra civil no Chile, fazendo sugestões para que o governo de Nixon interviesse no país.

Apenas trinta anos mais tarde o governo dos Estados Unidos reconheceu seu envolvimento no golpe militar que retirou Allende da presidência em 1973 e que deu início ao primeiro experimento mundial com a terapia de choque neoliberal. Documentos oficiais obtidos junto à *Central Intelligence Agency* (CIA) dos Estados Unidos revelaram que os Estados Unidos mantiveram, ao longo do período, uma política de desestabilização política e econômica do Chile, colaborando com o ITT para o financiamento de grupos de extrema-direita, bem como de órgãos da imprensa conservadora, e intervindo junto aos bancos nacionais e internacionais controlados pelos Estados Unidos para limitar o acesso do país aos empréstimos oferecidos por eles, em uma espécie de embargo econômico invisível (KORNBLUH, 2016). Após o golpe, o embargo foi removido e o Chile voltou a receber grande influxo de capital por meio do crédito concedido por esses mesmos bancos (STIGLITZ, 2003; TOUSSAINT; MILLET, 2010). O crescimento econômico artificialmente produzido pela política do embargo econômico foi amplamente utilizado pelos economistas neoliberais como instrumento de propaganda de sua doutrina. Eles haviam, conforme definiram, operado um milagre que provava a correção de suas teses econômicas (OPPENHEIM, 2018).

1.5.2. A resposta estadunidense

A perspectiva estadunidense é formatada no contexto da intensificação da concorrência capitalista inaugurado, em particular, pela inflexão no desenvolvimento da economia europeia (e, em certa medida, japonesa). A reconstrução econômica da porção ocidental do continente já havia sido concluída e, agora, suas empresas nacionais eram capazes de efetivamente competir com as empresas estadunidenses no mercado internacional, isto é, de se tornarem empresas transnacionais. O pagamento de propinas, nessa configuração, funcionava como um mecanismo de criação de exclusividade no acesso a setores econômicos fortemente regulados ou monopolizados pelo poder público, como os setores de energia, de telecomunicação e militar. As corporações estadunidenses utilizaram regularmente desse mecanismo

para adquirir vantagens competitivas na concorrência que travavam umas em relação às outras. Porém, com a entrada das corporações sediadas na Europa no jogo, o pagamento de propina também havia se tornado um instrumento para a superação de suas desvantagens competitivas em relação ao conjunto das maiores e mais ricas empresas sediadas nos Estados Unidos. Então, o interesse estadunidense em sua proibição, embora disfarçado como a proteção do princípio universal da livre concorrência capitalista, era produto do interesse particular de suas elites econômicas na manutenção de sua posição de poder em relação às demais frações da elite do capitalismo transnacional.

O impulso decisivo para a tomada de posição do governo dos Estados Unidos quanto à corrupção somente ocorre com a revelação dos esquemas de financiamento ilegal da campanha à reeleição presidencial do Republicano Richard Nixon em 1972. Ainda no começo do ano, a imprensa do país revelou que o mesmo ITT havia realizado pagamentos ilegais ao comitê nacional do partido Republicano e, em troca, havia sido beneficiado por uma decisão da Divisão Antitruste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, que vinha impondo restrições ao grande número de aquisições que o conglomerado realizava desde os anos 1960. Poucos meses depois, as investigações lideradas por jornalistas e pelo poder legislativo dos Estados Unidos sobre a invasão e da tentativa de espionagem sobre o comitê nacional do partido Democrata, localizado no edifício Watergate, na capital do país, revelaram que o caso ITT não havia sido um evento isolado. O partido Republicano mantinha um fundo de campanha paralelo ao oficial, alimentado por doações ilegais e que servia ao financiamento de ações igualmente ilegais, como as que haviam ocorrido em Watergate. Finalmente, áudios de conversas do Presidente Nixon com seus assessores publicados por ordem da Suprema Corte dos Estados Unidos confirmaram que o presidente não apenas possuía conhecimento das práticas de financiamento ilegal de sua campanha, bem como havia ativamente tentado encobri-las, o que levou à abertura de processos de impeachment contra Nixon e, finalmente, à sua renúncia em 1974.

As investigações ainda revelaram que aproximadamente quatrocentas empresas estadunidenses pagaram cerca de trezentos milhões de dólares em propinas a servidores públicos, políticos e partidos estrangeiros (SALIMBENE, 1999

apud JAKOBI, 2013). Por consequência, o seu governo passou a advogar internacionalmente por uma política de transparência (em inglês, *disclosure*) das práticas empresariais, em que as próprias empresas deveriam informar aos órgãos reguladores de seu país se haviam corrompido agentes públicos estrangeiros, podendo ser punidas administrativamente por isso. Em sentido estrito, ele reconhecia que o pagamento de propinas constituía um problema para a credibilidade da economia de mercado, mas propunha uma solução que lhe mantinha circunscrito ao âmbito do direito econômico internacional. No primeiro momento, as tentativas dos Estados Unidos em internacionalizar a questão fracassaram, sobretudo em função da resistência do bloco formado na ONU pelos países em desenvolvimento influenciados pela perspectiva chilena, que defendiam maior regulação sobre as práticas das corporações transnacionais, e também do bloco de países desenvolvidos formado na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e liderado pela França, que via a iniciativa estadunidense somente como uma estratégia econômica para melhor posicionar as empresas sediadas nesse país no mercado internacional (JAKOBI, 2013; KATZAROVA, 2019).

Ainda durante a gestão do Presidente interino Gerald Ford, em 1976, um novo escândalo de corrupção eclodiu, mais uma vez revelado por investigações conduzidas pelo Poder Legislativo dos Estados Unidos. A multinacional Lockheed era a principal fornecedora de aviões militares às forças aéreas estadunidenses e, também, dos países que integravam a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Todavia, os documentos internos da empresa mostraram que a sua expansão internacional havia sido garantida por meio do pagamento de propinas a agentes do alto escalão de governos de uma série de países europeus, asiáticos e sul-americanos, que, por sua vez, favoreceram a empresa em sua concorrência contra as também estadunidenses Boeing e McDonnell Douglas e contra a francesa Dassault (SAMPSON, 1976).

A proximidade entre os executivos da Lockheed e do governo dos Estados Unidos fez crescer a desconfiança sobre a eficácia de sua política de controle sobre as práticas das empresas multinacionais. Mais precisamente, a sucessão de escândalos alterou significativamente a tolerância da sociedade estadunidense em

relação ao vínculo umbilical entre as suas elites políticas e econômicas e às suas práticas (KATZAROVA, 2019) – e, paradoxalmente, também fortaleceu o processo de deslegitimação do Estado de que os profetas do neoliberalismo se aproveitaram para construir a legitimidade de sua doutrina de subordinação generalizada ao mercado. Diante desse cenário, o Congresso dos Estados Unidos aprova, no final de 1977 e de forma unânime, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), sancionado poucos dias depois pelo novo presidente dos Estados Unidos, o Democrata Jimmy Carter.

A adoção da nova lei marca uma importante modificação da posição oficial dos Estados Unidos quanto ao problema do pagamento de propinas a agentes públicos estrangeiros e, por consequência, no processo de construção do regime de criminalização da corrupção (KATZAROVA, 2019). Essa mudança consiste, fundamentalmente, na transferência desse problema do âmbito do direito econômico para o âmbito do direito penal. Pois a FCPA não instituía apenas a regulação administrativa dessa categoria de práticas empresariais, como historicamente defendido pelos representantes dos Estados Unidos na ONU e na OCDE, mas também a sua criminalização. Nesse movimento, a lei penal começava a ser identificado como o instrumento mais adequado para o exercício do controle público sobre práticas classificadas como graves ameaças à ordem social e econômica, assim como havia ocorrido, pouquíssimo tempo antes, com o tráfico de narcóticos. E, nesse mesmo movimento, o sistema de justiça criminal começava a ser identificado como o único conjunto de instituições de Estado capaz de efetivamente controlar as ações de indivíduos de grande poder econômico e político.

Na prática, contudo, a FCPA não foi efetivamente aplicada até o final dos anos 1980. Embora dezenas de investigações criminais tenham sido realizadas, a maior parte foi concluída sem que tivesse produzido evidências suficientes para a abertura do processo penal, segundo a opinião do órgão de acusação criminal do país (FREMANTLE; KATZ, 1989). Mesmo assim, em 1988 a lei é reformada como parte de um pacote legislativo – chamado de *Omnibus Trade and Competitiveness Act* – que tinha o objetivo de reestabelecer a competitividade internacional da economia estadunidense. A reforma da FCPA, em específico, respondia à percepção dos executivos das empresas transnacionais sediadas nos Estados Unidos que a

proibição do pagamento de propinas a agentes públicos estrangeiros somente nesse país gerava desvantagens competitivas para suas operações, especialmente em relação a suas concorrentes europeias (SHEFFET, 1995). Na Alemanha, por exemplo, os valores pagos em propinas no exterior podiam ser oficialmente declarados pelas empresas entre as suas despesas, sendo abatidos no cálculo do imposto devido ao Estado (JAKOBI, 2013). Em termos substantivos, a linguagem utilizada nessa lei foi modificada no sentido de torná-la mais previsível do ponto de vista dos agentes econômicos, as sanções civis e criminais contra seus infratores foram endurecidas e, finalmente, foi determinado que a presidência deveria retomar os esforços de internacionalização da criminalização do pagamento de propinas entre os Estados-membros da OCDE (SHEFFET, 1995).

1.6. A emergência do direito penal econômico

O sentido da atualização da FCPA é elucidativo de outra expressão do despertar dos neoliberais estadunidenses para as capacidades do sistema jurídico: o investimento na lei penal como ferramenta de re-regulamentação do comércio global. Como o estudo de Kadish (1962) permite concluir, a emergência da proteção de regras comerciais como uma prioridade de política criminal foi, na verdade, um produto da economia política do período pós-guerra. Ainda assim, no período do Estado de bem-estar social, a lei penal foi um instrumento apenas acessoriamente empregado para esse fim; em sua maior parte, o controle do poder público sobre relações econômicas foi realizado por meio de normas administrativas e sanções de tipo civil. Porém, após a tomada do poder pelos neoliberais, a capacidade regulatória do Estado foi destruída, favorecendo a rápida, mas também caótica expansão do capitalismo transnacional. Em contrapartida, a categoria dos crimes econômicos foi multiplicada, as sanções (pecuniária e prisional) aplicáveis contra seus infratores foram agravadas e a estrutura estatal para a sua repressão foi expandida (HIBOU, 2012; JAGER; STUBBS, 2014). Em síntese, a lei penal, que já havia se tornado o veículo do relançamento da intervenção legítima do Estado sobre a desordem na base da sociedade provocada pela desregulamentação dos mercados, tornou-se

também o veículo do relançamento da intervenção legítima do Estado sobre a desordem nos mercados desregulamentados.

O processo de construção da lei penal como ferramenta de re-regulamentação do comércio global foi também liderado pelos Estados Unidos, o que resultou na formação de um regime de repressão aos crimes econômicos cuja configuração refletia principalmente os interesses particulares de suas classes dominantes, o estado das relações sociais de força nesse país e a sua posição nas disputas geopolíticas que governavam a transformação do sistema capitalista mundial, como a história da FCPA demonstra inequivocamente. Sua razão objetiva, por consequência, não era a imposição de limitações à ganância e à ambição de indivíduos e corporações em favor de toda sociedade, mas em benefício da ganância e da ambição dos indivíduos e corporações cujas posições de poder lhes autorizavam o estabelecimento da definição sobre a ordem considerada correta dos mercados, da distinção entre as práticas econômicas legítimas e as práticas ilegítimas, que lhes tornam desordenadas, e da classificação das soluções adequadas. Diante disso, o esforço na internacionalização de seu regime de repressão aos crimes econômicos é mais bem compreendido como parte das estratégias de reprodução da dominação material e simbólica das elites políticas e econômicas estadunidenses em um contexto de intensificação da concorrência intercapitalista no comércio global.

A incontestável liderança estadunidense na política de guerra às drogas, de combate ao crime organizado transnacional e, posteriormente, do terrorismo, combinada com a monumental concentração de poder em seu sistema financeiro, foi fundamental para a rápida disseminação do novo regime de repressão aos crimes econômicos a partir dos anos 1990. O caso paradigmático nesse sentido é o do combate à lavagem de dinheiro que, após ser elevado ao estatuto de prioridade de política criminal das agências de repressão ao tráfico de narcóticos e, mais tarde, de repressão ao terrorismo nos Estados Unidos, tornou-se também uma prioridade de política criminal ao redor do mundo, levando à construção de estratégias nacionais e internacionais de monitoramento do sistema financeiro que, em última instância, franquearam ao governo dos Estados Unidos o poder de supervisão sobre as movimentações financeiras de cidadãos estrangeiros.

De certo, a rápida incorporação dos países aos esforços de combate à lavagem de dinheiro é sobretudo explicada pela ameaça de sanções do governo dos Estados Unidos, que, nesse caso específico, consistia na exclusão do sistema de compensações financeiras do *Federal Reserve* que, em 1988, intermediava cerca de 95% de todas as transferências bancárias mundiais (ANDREAS; NADELMANN, 2006, p. 147). Na prática, portanto, a não-cooperação com as autoridades públicas estadunidenses implicava a possibilidade da alienação nacional do comércio global e o conseqüente colapso econômico. Porém, é indispensável anotar que uma ameaça tão severa somente pôde ser legitimamente imposta pelos Estados Unidos em função da vinculação entre o combate à lavagem de dinheiro e a guerra às drogas, a repressão ao crime organizado transnacional e ao terrorismo e da incontestável liderança desse país nessas lutas. Isto é, elas funcionaram como armas simbólicas eficazes para a produção do desconhecimento acerca dos interesses econômicos objetivamente inscritos no regime estadunidense de repressão à lavagem de dinheiro.

1.7. O programa global anticorrupção

O caso do combate à corrupção é semelhante. Segundo Phil Williams, professor de segurança internacional da Universidade de Pittsburgh nos Estados Unidos, e Carl Florez, chefe do setor de operações de inteligência do Centro Nacional de Inteligência sobre Drogas dos Estados Unidos (1994), organizações criminosas transnacionais, definidas como empreendimentos capitalistas ilícitos, florescem onde os Estados seriam fracos, aquiescentes, colusivos ou corruptos. Estados fracos são aqueles em que os governos instáveis não possuem a autoridade e a legitimidade necessárias para exercer controle soberano sobre o seu território, resultando na existência de regiões efetivamente controladas pelo crime organizado, como seria o caso da Colômbia e, principalmente, do Peru. Estados aquiescentes são aqueles em que os governos não possuem a vontade, embora possuam a capacidade, de reprimir as organizações criminosas pois temem as conseqüências sociais desse enfrentamento ou porque avaliam que as atividades ilícitas são, em última instância, benéficas para uma sociedade em estado de privação material, como seria o caso

do Paquistão. Estados colusivos são aqueles em que os governos estão diretamente envolvidos nas atividades ilícitas e são indistinguíveis das próprias organizações criminosas, como seria o caso da Bolívia. E, finalmente, os Estados corruptos são aqueles em que os governos não participam diretamente das atividades ilícitas, mas delas se beneficiam e, por essa razão, não se dedicam seriamente a sua repressão, como seria o caso da Federação Russa.

Para os autores, a perversão do poder público, cuja principal manifestação é a corrupção generalizada, é causa e consequência da força econômica e social das organizações criminosas transnacionais. Ela é causa pois a corrupção, em particular, é um “fator cultural” em algumas sociedades, isto é, uma prática culturalmente autorizada ou aceita. E é consequência uma vez que a corrupção é definida como uma relação essencialmente econômica cuja reprodução depende da rentabilidade da economia ilícita, isto é, da capacidade das organizações criminosas seguirem remunerando adequadamente as autoridades públicas pelos seus serviços ou por sua omissão. Portanto, o programa de ação contra o crime organizado transnacional e o narcotráfico deve, na visão dos autores, conter não apenas a repressão direta, mas também a redução de oportunidades, a minimização das pressões e dos incentivos e a diminuição dos recursos que servem à reprodução da aliança imoral entre governos e criminosos que ameaça à integridade das instituições públicas, aumenta o nível de violência, prejudica a democracia e desencoraja o investimento estrangeiro justamente nas sociedades que mais necessitam dele.

Essa espécie de guinada no foco dos ideólogos da política penal internacional dos Estados Unidos para os temas da corrupção e da integridade do poder público favorecia e era favorecida pela guinada em sentido semelhante que ocorria no âmbito da política de desenvolvimento internacional dos Estados Unidos, marcada pelo fortalecimento dos advogados do Estado democrático favorável ao mercado entre os quadros das instituições financeiras internacionais. O ponto de inflexão nesse processo é dado com a indicação, em 1995, de James Wolfensohn à presidência do Banco Mundial por Bill Clinton, primeiro Democrata a ocupar o posto de Presidente dos Estados Unidos desde Jimmy Carter em 1976, bem como o primeiro Democrata a incorporar em sua administração a ortodoxia econômica

neoliberal. Com o novo presidente, o Banco modifica as suas diretrizes para o desenvolvimento, articuladas sobre a premissa de que:

Investment is linked to good policies and good governance – liberal trade regimes and high savings rates, combined with sound legal and judicial systems. Simply put, capital goes to those countries that get the fundamentals right (WOLFENSOHN, 1996, n.p., grifo nosso).

E, mais adiante, acrescenta:

If the new compact is to succeed, we must tackle the issue of economic and financial efficiency. But we also need to address transparency, accountability, and institutional capacity. *And let's not mince words: we need to deal with the cancer of corruption. [...]* In country after country, it is the people who are demanding action on this issue. They know that corruption diverts resources from the poor to the rich, increases the cost of running businesses, distorts public expenditures, and deters foreign investors. They also know that it erodes the constituency for aid programs and humanitarian relief. And we all know that it is a major barrier to sound and equitable development. [...]
The Bank Group cannot intervene in the political affairs of our member countries. But we can give advice, encouragement and support to governments that wish to fight corruption and *it is these governments that will, over time, attract the larger volume of investment (WOLFENSOHN, 1996, n.p., grifo nosso).*

Definida como o abuso do poder público para ganhos privados (WEI, 1999), a corrupção passou a ser percebida como uma propriedade endógena do Estado e generalizada nos países subdesenvolvidos, o que seria evidenciado por sua crônica incapacidade de atrair o investimento estrangeiro direto, de alocar eficientemente os recursos públicos, de garantir a ordem pública e de conter o crime organizado em seu território. Segundo a nova cartilha do Banco Mundial, a capacidade de monitoramento do poder público por parte da sociedade civil e da mídia e os graus de integração nacional ao comércio global, de competitividade econômica, de complexidade do ambiente regulatório, de independência do poder judiciário e da força do Estado de Direito – aferidos, evidentemente, a partir de métricas criadas pelas elites do capitalismo transnacional e a partir de seu ponto de vista particular (KATZAROVA, 2019, p. 22 et passim) – são as variáveis que explicariam as oportunidades para a corrupção em cada país. Consequentemente, tanto menor são as suas chances de ser acometido pelo “câncer da corrupção”, mais generalizada é a subordinação de seu Estado às leis do livre mercado.

Por efeito, na correspondência entre a política penal internacional dos Estados Unidos e a sua política de desenvolvimento internacional, a corrupção foi transformada em um dos pilares da teoria que, objetivamente, transferiu a responsabilidade pelo inevitável fracasso do sistema capitalista em promover o desenvolvimento econômico e social sustentável ao Estado, servindo à ofuscação da natureza arbitrária das relações de dominação capitalistas que efetivamente produzem e reproduzem países e populações dominadas e a insegurança social (BRATSIS, 2014). Isto é, da disputa entre a classificação da corrupção como o abuso do poder econômico das corporações transnacionais que distorce o desenvolvimento social e econômico nacional e a classificação da corrupção como o pagamento de propinas a agentes públicos que distorce a concorrência privada no comércio global, prevaleceu, na verdade, um curioso amálgama: a corrupção é causa de subdesenvolvimento e, ao mesmo tempo, de ruídos na competição intercapitalista, porém a causa da corrupção é sobretudo a ganância dos detentores do poder público que solicitam ou aceitam propinas tanto de corporações legítimas, quanto de organizações criminosas, e a má governança, que cria as condições para o abuso do poder público e para a desordem nos mercados.

Portanto, a configuração específica da agenda internacional anticorrupção é mais bem compreendida quando identificada como uma arma na luta simbólica neoliberal pela “[...] eliminação das barreiras políticas ou administrativas capazes de incomodar os detentores do capital em sua busca individual pela maximização do lucro individual [...]” conforme descrita por Bourdieu (1998), cujo efeito objetivo é a autofagia do poder do Estado e, portanto, que apenas acidentalmente é capaz de produzir algum tipo de contribuição positiva e duradora ao desenvolvimento econômico e social de um país. Diante disso, o combate à corrupção passou finalmente a ser um interesse compartilhado pelo conjunto das elites econômicas do capitalismo transnacional e de seus representantes políticos, tanto estadunidenses, quanto alemães, japoneses, brasileiros e venezuelanos, especialmente no contexto de suas disputas contra as forças sociais que resistiam, direta ou indiretamente, ao avanço de seu projeto de poder.

Para essa poderosa coalizão, era evidente que a criminalização do pagamento, da solicitação e do recebimento de propinas deveria ocupar o centro da agenda

anticorrupção. Em meados dos anos 1990, é iniciado o processo de institucionalização do novo regime penal, materializado na Convenção de Caracas de 1996, na *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* de 1997 e, finalmente, na UNCAC de 2002. Quanto a elas, é importante anotar que, no tratado estabelecido exclusivamente entre os países mais ricos do mundo, apenas o pagamento de propinas é tematizado. Na superfície, essa distinção pode ser atribuída ao fato de que em todos eles a solicitação e o recebimento de propinas por servidores públicos já eram regulados pela lei. Porém, esse também era o caso de muitos países em desenvolvimento, como o próprio Brasil. Na realidade, portanto, a peculiaridade da Convenção da OCDE é mais bem compreendida como um mecanismo de estigmatização dos Estados no Sul Global como corruptos e de exclusão dos Estados no Norte Global da lista de alvos da nova agenda anticorrupção.

O consenso formado em torno da resposta penal certamente era um importante testemunho da força do protagonismo dos Estados Unidos ao longo de sua construção e da dependência da trajetória em relação à decisão tomada pelos “líderes do mundo livre” há cerca de vinte anos. Contudo, isso não quer dizer que a criminalização dessas práticas não possuía, para os demais representantes do projeto político neoliberal, méritos próprios. Entre eles, destacamos, em primeiro lugar, a classificação da corrupção como um crime econômico e não como um crime político. O combate à corrupção, desse modo, adquire certa autonomia em relação ao poder político, uma vez que sua repressão passa a ser competência do direito penal e do sistema de justiça criminal. Em segundo lugar, a contribuição para a deslegitimação da política como método de governo, dado que produz a estigmatização da representação política como um instrumento para o cometimento de crimes e do representante político como um criminoso real ou em potencial. Por essa razão e em terceiro lugar, a contribuição para a legitimação do discurso tecnocrático neoliberal e para a consagração dos “técnicos” como salvadores do Estado e verdadeiros guardiões do interesse público. Por fim, o reforço à percepção da corrupção como uma grave ameaça à ordem social, favorecendo a formação do consenso moral anticorrupção, a reprodução do desconhecimento da verdadeira

natureza e dos reais efeitos do programa de combate à corrupção e, com isso, a facilitação de sua incorporação no âmbito doméstico.

Nesse sentido, as Convenções mencionadas anteriormente, assim como o panfleto do Banco Mundial, devem ser compreendidas, por um lado, como a culminação dos esforços estadunidenses de internacionalização da FCPA e, por outro lado, como um dos eventos inaugurais de uma nova ofensiva para a mundialização do neoliberalismo, em que a lei – entendida como a combinação entre direitos humanos, instituições de justiça, direitos de propriedade, ordem pública e combate à corrupção – deixa de ser encarada como um instrumento para o desenvolvimento econômico e social e se torna a própria definição do desenvolvimento (KENNEDY, 2006, p. 157). Com ela, tática da chantagem econômica contra países empobrecidos, empregada por instituições como o FMI, passou a ser suplementada ou diretamente substituída pela cooperação jurídica internacional, cuja razão de eficácia está localizada em sua capacidade de ser reconhecida como legítima ou, mais precisamente, de ser desconhecida como arbitrária pelos agentes envolvidos em sua realização.

Conforme explica Azevedo (2011, p. 32), refletindo acerca da contribuição de Pierre Bourdieu (1987) à sociologia do direito,

a universalização jurídica seria a fórmula por excelência das estratégias de legitimação que permitem exercer uma dominação particular, recorrendo a um princípio universal mediante a referência a uma regra, que permite que o interesse em disputa substancie-se em desinteresse, ou em termos de um interesse geral ou comum, que despojado de toda referência filosófico-moral, seria o fruto do poder agregado daqueles setores suficientemente influentes para definir problemas, constituí-los como tais e impor suas próprias soluções.

Dito de outra forma, a universalidade das regras jurídicas é o motivo pelo que o exercício da autoridade autorizada pelo direito é reconhecido como legítimo. Porém, ela é produto de uma espécie de ilusão social, pois os princípios e regras do direito são produtos objetivos das relações sociais de força e expressam, em última instância, o ponto de vista particular das classes dominantes transmutado em ponto de vista universal. O princípio da igualdade jurídica é a mais importante expressão dessa relação, dado que enseja a subsunção das relações diferenciais de poder entre os grupos sociais em perfeita identidade entre indivíduos abstratos e, assim,

permite que aqueles que tudo possuem imponham legitimamente a sua vontade aos despossuídos.

O alcance da pretensão de universalidade do direito é, também, produto das relações sociais de força. Desse fato resulta a relativa inefetividade dos regimes de direito internacional ao longo da maior parte do século XX. A relação diferencial de poder entre os países e sobretudo, entre os Estados Unidos e a União Soviética impedia, na prática, que qualquer um deles detivesse os meios simbólicos e materiais necessários para a conversão eficaz de suas particularidades históricas em ideais universais, ou seja, para a produção do desconhecimento de sua natureza arbitrária e do reconhecimento de sua reivindicação de universalidade. Nos anos 1990, todavia, a situação era bastante distinta. A globalização havia intensificado de maneira extraordinária a concentração de poder material e simbólico por uma classe social em detrimento da outra e por uma nação em detrimento das outras, a União Soviética havia finalmente colapsado e, com isso, a sociedade estadunidense havia finalmente se tornado o único polo produtor de ideais propriamente universais, pois dotados da força social necessária para transformar a realidade a sua própria imagem e, assim, tornarem-se de fato realidade (WACQUANT, 2001, p. 247).

No âmbito jurídico, a recém-adquirida capacidade dos Estados Unidos se expressa na expansão e no fortalecimento dos regimes de direito internacional constituídos por sua iniciativa, como mencionado anteriormente. Porém, a sua expressão mais importante está localizada na intensificação de um processo menos aparente: a transnacionalização (ou globalização, como preferem Dezalay e Garth, 2002) do modo de produção e reprodução do direito, cujo efeito objetivo é a incorporação, por nações dominadas, de regras e práticas jurídicas – ou, por efeito, de visões de mundo – impostas pela nação dominante como se elas fossem, na verdade, manifestações de uma espécie de gênio humano universal e da vontade e autonomia de seu povo. É precisamente por essa razão que a Convenção de Caracas pôde ser atribuída à iniciativa da presidência venezuelana, o foco do Banco Mundial na redução das oportunidades para a corrupção pôde ser atribuído à demanda popular, bem como a monumental hipocrisia contida em ambas as afirmações pôde passar despercebida pela maior parte das pessoas que as ouviram ou leram.

A transnacionalização do modo de produção e reprodução do direito, combinada com o expressivo investimento material e simbólico na autonomia da lei e das instituições de justiça, lhe conferiu a força necessária para servir como catalisador de mudanças sociais com grande impacto sobre a política e a configuração social nacional que, normalmente, seriam inalcançáveis em função dos constrangimentos à mudança impostos pela política formal e pela arquitetura institucional do Estado (DEZALAY; GARTH, 2002; DEZALAY; MADSEN, 2012). Desse modo, estavam dadas as condições para que, a partir de meados dos anos 1990, a cooperação jurídica internacional fosse transformada na fórmula por excelência da legitimação das relações de dominação de uma nação pela outra e, por extensão, de uma classe pela outra. Por efeito, em 2006, pelo menos metade dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial continham algum componente relacionado à construção, por meio da lei, de instituições públicas transparentes, do quadro institucional adequado para o florescimento do setor privado e de sistemas de justiça competentes e confiáveis ou, em resumo, ao fortalecimento do Estado de Direito (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2011, p. 162).

O aumento na quantidade e no alcance de tratados penais internacionais na contemporaneidade é, certamente, uma das principais consequências desse movimento, bem como uma de suas principais causas. Mais precisamente, a transnacionalização dos sistemas de classificação do crime e de práticas de controles de crime, como o tráfico de drogas, estabelece as condições de possibilidade para o reconhecimento voluntário da necessidade de adoção de práticas e procedimentos comuns entre os Estados para a repressão da criminalidade transnacional; a formação do novo regime, por sua vez, retroalimenta o processo de transnacionalização da política criminal contido em sua origem, contribuindo para a expansão da categoria de crimes transnacionais, como exemplificado na repressão às organizações criminosas, e, finalmente, para a incorporação de definições e soluções – que não se restringem apenas ao campo penal – transnacionais em categorias de crimes classificados como propriamente nacionais, como é, exemplarmente, o caso da corrupção.

2. As duas lógicas das políticas de leniências penal nos Estados Unidos

No capítulo anterior, descrevemos o processo por meio do qual a cooperação jurídica internacional e, em particular, a cooperação em matéria penal se tornou a ferramenta por excelência para a produção da ordem social neoliberal. Ou, mais precisamente, para a legitimação da configuração especificamente neoliberal das relações de dominação de uma classe social sobre outra e de um país sobre outro. Mostramos que os regimes globais de proibição do tráfico de narcóticos, das organizações criminosas e da corrupção foram construídos em função dos interesses dominantes entre a classe dominante dos Estados Unidos. Por essa razão, eles servem melhor às lutas pela acumulação e pela concentração de poder material e simbólico nessa classe e nesse país do que ao desenvolvimento econômico e social das nações, à erradicação da miséria e à construção de sociedades menos violentas, como reivindicado em seus objetivos declarados.

Argumentamos, ainda, que a cooperação jurídica internacional, diferentemente dos estratagemas golpistas e da chantagem econômica, é um instrumento de dominação de natureza simbólica cuja eficácia resulta de seu efeito de tornar desconhecida as arbitrariedades sociais contidas em sua gênese e, desse modo, de sua capacidade de ser reconhecida como o produto da vontade autônoma de nações independentes. Finalmente, explicamos que esse efeito é derivado das propriedades específicas da linguagem da cooperação jurídica internacional, o direito, e, em especial, do fenômeno da transnacionalização (ou da globalização) do modo de produção e reprodução das práticas jurídicas, ele mesmo impulsionado pela multiplicação das interações entre estudiosos e praticantes do direito de diferentes nacionalidades e ajustados a diferentes tradições jurídicas.

Ainda no capítulo anterior, nos concentramos sobre a dimensão das classificações do crime em que são alicerçados os regimes globais de proibição. Neste capítulo, passaremos à sua segunda dimensão, isto é, examinaremos os sistemas transnacionais de controle do crime, em que é delimitado o conjunto adequado de técnicas e ferramentas para a repressão eficaz das formas contemporâneas de criminalidade que foram eleitas prioridades de política criminal na maior parte do mundo. Entre elas, destacam-se as políticas de leniência penal. Porém, para compreendermos a razão de sua importância, é preciso, em primeiro

lugar, examinar a transformação provocada pela neoliberalização do Estado sobre a lógica de provisão dos serviços públicos e, em particular, da justiça penal.

2.1. A nova gestão pública e o princípio da eficiência do Estado

O substrato dessa transformação é bem conhecido: o imperativo neoliberal da redução do tamanho e do custo do Estado associado à consagração da manutenção da ordem e da garantia da segurança pública como funções precípuas do Estado. Sobre ele, formou-se a nova gestão pública (ou, em inglês, *new public management*). Provisoriamente, podemos compreendê-la como o movimento de especialistas em administração pública que conferiu sistematicidade aos experimentos dos economistas neoliberais que passaram a comandar o Estado.

Segundo Hughes (1998), as características fundamentais da nova gestão pública podem ser bem compreendidas por meio de um conjunto de propostas de reforma na gestão dos órgãos públicos – que inclui, também, um conjunto de julgamentos que comprovariam a necessidade de se reformar as instituições do Estado – relativamente consensuais entre os seus principais proponentes e advogados. Para eles, o processo decisório dos gestores públicos deveria ser mais estratégico ou orientado por resultados, isto é, pela eficiência, pela eficácia e pela qualidade do serviço. As estruturas organizacionais hierárquicas altamente centralizadas deveriam ser substituídas por ambientes administrativos descentralizados, permitindo que as decisões sobre alocação de recursos e entrega dos serviços sejam tomadas mais próximas de seus clientes e possibilitando que eles, bem como outros grupos de interesses, ofereçam *feedback*. Comporta também flexibilidade quanto à exploração de alternativas mais eficientes à provisão direta de serviços por parte do Estado. A combinação entre a autoridade e a responsabilidade deveria ser compreendida como a chave para melhorar o desempenho dos órgãos públicos, inclusive por meio de mecanismos como contratos de desempenho (tipo de contrato em que a remuneração do prestador de serviço é realizada em função da avaliação de seu desempenho). Pretendeu-se ainda criar um ambiente competitivo entre e intra órgãos públicos. Nessa mesma direção, cuidou-se para que a transparência e a *accountability* da gestão pública fossem desenvolvidas por meio

da exigência de relatórios sobre os resultados e os custos dos órgãos públicos. Tudo isso ensejou a implementação de sistemas de administração, planejamento e controle orçamentário capazes de alimentar e encorajar as mudanças propostas.

De acordo com e Pollit (2003), essas medidas tinham o objetivo de alterar o foco dos sistemas e dos esforços da administração pública para os *outputs* e os resultados, em substituição ao foco nos *inputs* e nos processos, bem como de introduzir maior atenção à construção de indicadores para a mensuração do desempenho dos órgãos públicos. Elas também manifestavam a preferência por formas organizativas autônomas e especializadas, em detrimento das formas burocráticas hierarquizadas e com largo escopo de atuação. Além disso, procuraram estimular a substituição das relações hierárquicas entre órgãos e servidores públicos por relações contratuais, ampliar o uso de mecanismos de mercado para a provisão de serviços (incluindo a privatização e a terceirização), diluir as fronteiras entre os setores público e privado (exemplificado no aumento das parcerias público-privadas e na proliferação das chamadas empresas de economia mista) e, finalmente, construir uma nova hierarquia de valores da gestão pública, em que a eficiência e o individualismo se sobrepõem aos princípios da universalidade, da equidade e da seguridade social.

Diante disso, é importante notar que a nova gestão pública não apenas oferece uma racionalização para a redução neoliberal do papel e da extensão do Estado em favor da expansão do setor privado, pois fomenta transformações mais abrangentes sobre a própria lógica de funcionamento dos órgãos públicos, de administração dos bens públicos e de provisão dos serviços públicos. De certo, a mais importante delas é a sua despolitização. Isto é, decisões que são políticas por natureza, uma vez que envolvem conflitos entre interesses e prioridades, passam a ser classificadas como avaliações técnicas sobre relações de custo-benefício que, por consequência, devem ser confiadas a especialistas e profissionais e não a políticos e burocratas percebidos como escravos do egoísmo e da arbitrariedade de grupos de interesse (HUGHES, 1998, p. 52 et passim). Com isso, a nova gestão pública é mais bem compreendida como a teoria legitimadora da incorporação de práticas e técnicas corporativas, cuja lógica governante é o lucro e a acumulação de capitais, na administração pública, favorecendo o processo de subordinação generalizada do

Estado ao livre mercado e, ao mesmo tempo, bloqueando as reivindicações pela expansão do setor público diante do caos social neoliberal.

Impulsionada pelo poder social das forças do capitalismo transnacional, a nova gestão pública rapidamente ascendeu, primeiro nos Estados Unidos e na Inglaterra dos anos 1980 e 1990, ao estatuto de ortodoxia da administração pública. Na sequência, ascendeu ao posto de teoria hegemônica entre as instituições financeiras internacionais, que se encarregaram por sua disseminação global por meio de seus programas de reformas econômicas e institucionais (HUGHES, 1998). Assim como ocorreu com o próprio neoliberalismo (HARVEY, 2008), sua aplicação de Estado a Estado ou, melhor dizendo, de órgão público a órgão público foi desigual, moldada pelas distintas correlações de forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes em cada país. Em outras palavras, a teoria descreve um modelo e propõe um programa de reformas cujo sentido específico somente pode ser aferido a partir do exame cuidadoso das disputas sociais que conformam o modo como ela foi recebida, negociada e traduzida em mudanças práticas nos diversos setores da administração pública.

Ainda assim, pelo menos uma generalização quanto às suas implicações pode ser feita: a nova gestão pública contribuiu decisivamente para a legitimação da racionalidade econômica, da eficiência econômica e do cálculo econométrico como princípios fundamentais das formas oficiais de classificação e avaliação da organização e da ação do Estado.

2.2. A gestão neoliberal da justiça penal

O caso do sistema de justiça criminal estadunidense é o principal exemplo da desigualdade inerente ao tratamento dispensado pelos neoliberais às diferentes instituições estatais. Ao mesmo tempo em que as agências e políticas de proteção social desse país passaram a ser classificadas como fardos insuportáveis para corporações e famílias estranguladas pela carga tributária do Estado, o gasto público com políticas criminais iniciou sua marcha de crescimento. Em 1960, os governos federal, estaduais e municipais estadunidenses gastavam, tomando como referência o valor do dólar em 2022, cerca de 20 bilhões de dólares com suas

polícias; em 1980, esse mesmo gasto passou para 53 bilhões de dólares, chegando a 116 bilhões no ano 2000 e, em 2020, a 170 bilhões (U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, 2020a).

Considerando, agora, o gasto público com o conjunto de instituições voltadas à garantia da ordem e da segurança pública nos Estados Unidos, os valores saltam de 46 bilhões de dólares em 1960 para 484 bilhões em 2020 (U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, 2020b). Essa categoria, contudo, não inclui o gasto desse país com as suas forças armadas que, após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, tiveram as suas prerrogativas expandidas, passando a intervir em conjunto com forças policiais como o FBI e o DEA na prevenção e na repressão do terrorismo e do tráfico de narcóticos (ANDREAS; NADELMANN, 2006). Entre 1960 e 2020, o orçamento do Departamento de Defesa dos Estados Unidos foi aumentado em mais de 16 vezes, passando de 47 para 778 bilhões de dólares (WORLD BANK, 2022).

Como explicamos, a combinação entre a redução generalizada na capacidade de investimento do Estado e o aumento expressivo de seu gasto com a política criminal é um aspecto estruturante do processo de formação e legitimação do Estado neoliberal. Porém, isso não quer dizer que o sistema de justiça criminal restou imune ou insulado em relação à pressão por austeridade e eficiência. Ao contrário, a incorporação da gramática da nova gestão pública sobre a administração desse sistema causou importantes modificações em sua lógica de funcionamento (cf. GARLAND, 1996). Entre elas, destacamos a inflexão no sentido da quantificação do desempenho do sistema de justiça criminal na contemporaneidade neoliberal.

Estatísticas criminais são produzidas há séculos e sempre foram, em certa medida, utilizadas para a construção e a avaliação da política criminal de Estados e governos. Elas tornaram-se mais sofisticadas em função do desenvolvimento do conjunto de técnicas e tecnologias da informação, como a informatização, que permitiu a construção e o processamento banco de dados cada vez maiores e mais detalhados. Para os novos gestores neoliberais, os desenvolvimentos tecnológicos estabeleceram condições de possibilidade para a promoção de projetos de reforma do sistema de justiça criminal e, em particular, das organizações policiais. Um dos projetos mais significativos desse tipo foi o *CompStat* (abreviação de *computerized*

statistics), desenvolvido na polícia de Nova Iorque em meados dos anos 1990, durante a administração do prefeito Rudolph Giuliani. Em síntese, ele consiste em um sistema de monitoramento em tempo real de diferentes indicadores sobre a criminalidade e sobre o trabalho policial utilizado para definir as estratégias de policiamento, como a alocação mais eficiente das equipes de patrulhamento. Após a implementação do *CompStat*, o uso de dados estatísticos como ferramenta auxiliar para a organização do trabalho policial foi significativamente expandido. Mas, ainda mais importante, o objetivo do policiamento passou a ser identificado com a realização de metas quantitativas. De forma correspondente, as variações estatísticas assumiram a forma do principal instrumento para a avaliação da eficiência e da eficácia ou, em resumo, do desempenho policial (WEISBURD et al., 2003).

A queda na taxa de crimes ao longo da década de 1990 em Nova Iorque serviu como um importante instrumento para a consagração desse novo modelo de policiamento e para a legitimação do crescente investimento do Estado em sua política criminal. Na realidade, porém, queda similar havia sido observada em todo o país, sugerindo a interferência de outras variáveis políticas, econômicas e sociais de maior escala. Já o fenômeno do encarceramento em massa pode ser mais precisamente associado a esse tipo de transformação no sistema de justiça criminal. O estado de Nova Iorque atingiu a maior taxa de encarceramento de sua história justamente na segunda metade da década de 1990, embora o seu crescimento ao longo do período seja, mais uma vez, similar ao observado nas outras unidades da federação estadunidense (AIKEN, 2017). Entre 1970 e 2020, o número de estadunidenses encarcerados saltou de cerca de 196 mil para mais de 1,1 milhão. Se acrescentadas ao cálculo as pessoas detidas enquanto aguardam seu julgamento e sentenciadas a menos de um ano de prisão, o número mais recente atinge a marca dos 2 milhões (GHANDNOOSH; NELLIS, 2022).

O encarceramento em massa foi e ainda é objeto de imenso interesse e relevância social e científica, sobretudo em razão de sua tenebrosa ligação umbilical com o racismo, e não é nosso objetivo tratá-lo em detalhe. Queremos, no entanto, sublinhar um de seus aspectos. Embora ele seja mais bem conhecido pela dimensão quantitativa que acabamos de descrever, em sua gênese está situada

uma mudança qualitativa no sentido da política criminal: o giro punitivista, segundo a definição de Wacquant (2009). Retornemos brevemente para Nova Iorque de meados dos anos 1990.

Antes de se tornar prefeito, Giuliani era uma figura proeminente nos circuitos da justiça criminal estadunidense. Ao longo dos anos 1980, serviu como Procurador-Geral Adjunto, o terceiro mais importante cargo na hierarquia do Departamento de Justiça do país, durante a administração de Ronald Reagan. Em seguida, serviu como Procurador do Distrito Sul de Nova Iorque, considerado a mais importante seção da justiça federal estadunidense (uma vez que inclui o bairro de Manhattan e, portanto, o centro financeiro global (BARRETT; FIFIELD, 2000)). Foi justamente no último posto que a fama de Giuliani transbordou para o grande público. Ao mesmo tempo em que os nova-iorquinos encaravam a intensificação da desordem neoliberal, Giuliani começou a sua cruzada contra os chefes da máfia italiana nos Estados Unidos e contra os executivos de *Wall Street* que ele definiu como inescrupulosos. Em razão de seu envolvimento em processos criminais de grande visibilidade, passou a ser conhecido como um feroz combatente do crime e reconhecido como um servo da justiça verdadeiramente independente em relação ao poder político e econômico. Ao longo do processo eleitoral, Giuliani foi capaz de mobilizar eficazmente tanto o sentimento de insegurança pessoal e social dos nova-iorquinos, quanto a sua fama pessoal para derrotar o Democrata David Dilkins, o candidato incumbente em 1993 que, além de ter sido o primeiro negro a ocupar o posto, adotou políticas de controle e supervisão do trabalho policial cujo objetivo era reduzir os casos de má conduta (VITALE, 2008).

A vitória do Republicano Giuliani é significativa porque representou o rompimento com uma longa história de hegemonia Democrata e a inauguração de um período de vinte anos de domínio Republicano sobre a cidade. No último período, Nova Iorque foi transformada pela expansão da agenda político-econômica neoliberal e pelo fortalecimento do aparato estatal de controle do crime. Esse fato produziu repercussões globais. Pois o coração financeiro dos Estados Unidos é uma das poucas cidades que reúne a capacidade de ter a sua experiência particular transformada em modelo universal. Desdobra-se desse fato a segunda razão que faz a vitória de Giuliani particularmente importante: ela é, simultaneamente, causa e

consequência da inflexão no duplo processo de enraizamento local e de projeção universal da política criminal propriamente neoliberal.

A despeito das variações regionais e institucionais na configuração específica dessa política, Wacquant (2009, p. 1–3) identifica seis características comuns ao punitivismo. Primeiro, ele expressa o objetivo de colocar fim em uma suposta era de impunidade em relação à criminalidade e à desordem urbana por meio de seu enfrentamento direto pelo Estado, como expresso, por exemplo, no movimento “lei e ordem” que se tornou popular nos Estados Unidos sobretudo a partir dos anos 1980. Segundo, ele leva à expansão do direito penal e ao desejo insaciável por inovações burocráticas e tecnológicas que podem tornar a repressão penal mais eficaz, como a *CompStat*. Terceiro, ele propõe remédios tão simplistas quanto drásticos, como o aumento das penas e a imposição de sentenças mínimas obrigatórias, justificados por meio de discursos alarmistas sobre a insegurança reproduzidos incessantemente pela mídia comercial, pelos principais partidos políticos e pelos agentes do sistema de justiça criminal. Quarto, impelido pela pressão por eficiência, ele revaloriza a repressão como objetivo primário da justiça criminal, no que serve à estigmatização das categorias de agentes (como os pobres, os desempregados, os negros, os imigrantes, a população de rua, entre outros) que são vistas como os vetores naturais da pandemia de pequenas infrações que causa a crise de violência urbana. Quinto, na frente carcerária, a filosofia terapêutica da reabilitação é em maior ou menor medida suplantada por uma abordagem gerencialista centrada na administração do custo do sistema prisional, assentando o caminho para a sua privatização. Sexto, sua implementação invariavelmente resulta no reforço dos processos de ampliação dos aparatos policiais, de endurecimento da legislação penal, de abreviação do processo penal e, conseqüentemente, de expansão da população carcerária.

2.3. As práticas de controle punitivo

O punitivismo, então, pode ser compreendido como o produto da reciprocidade entre três elementos principais: a concepção retributiva do direito penal, o modo gerencialista de administração do sistema de justiça criminal e as modernas práticas

de controle do crime. Iremos, agora, examinar o processo de construção do último elemento.

Consideremos, inicialmente, que nos primeiros anos da política de guerra às drogas, lançada por Nixon em 1971, ainda se procurou manter um certo equilíbrio entre as estratégias de repressão ao tráfico de drogas e de tratamento e reabilitação de usuários de drogas. Em 1970, cerca de 58% do orçamento antidrogas dos Estados Unidos era dedicado ao tratamento e à reabilitação e o total investido em estratégias dessa natureza foi continuamente expandido até 1972. Em 1973, o primeiro ano do segundo mandato de Nixon, ocorre a inflexão. Os novos investimentos federais começaram a ser direcionados sobretudo às estratégias repressivas. Nos cinco anos seguintes, o seu custo dobra de tamanho e, no final da década, se torna maior do que o valor gasto com as estratégias de tratamento de reabilitação (GOLDBERG, 1980). Como parte da inflexão repressiva, Nixon determinou a criação da *Drug Enforcement Administration* (DEA), centralizando as demais agências federais antidrogas sob o seu comando, e a formação de uma divisão de narcóticos no Departamento federal de Justiça, responsável pela administração da política e da persecução criminal no país.

O ano de 1973 é também marcado por uma outra série de eventos. Em primeiro lugar, pelo início do período de crise econômica que, mais tarde, levou ao sepultamento da economia política keynesiana e à ascensão dos neoliberais ao comando da principal economia do mundo. Em segundo lugar, pela revelação de gravações das conversas de Nixon sobre Watergate. Elas confirmaram que Nixon possuía conhecimento da verdadeira razão para a invasão à sede do partido Democrata, a despeito do que havia afirmado ao público. Como sabemos, Nixon renunciou à presidência pouco tempo depois. Além disso, as gravações relevaram que Nixon havia ordenado ao *Federal Bureau of Investigation* (FBI) a destruição de provas sobre o caso. Posteriormente, o diretor interino da agência de investigação criminal, L. Patrick Gray, admitiu que a ordem foi executada. Com isso, a crise de legitimidade do FBI agudizou-se.

Ao longo dos anos 1950 e 1960, o FBI comandado por J. Edgar Hoover destacou-se como um instrumento de perseguição política. Seu trabalho concentrava-se no monitoramento e na repressão dos membros do Partido

Comunista dos Estados Unidos e dos ativistas negros do movimento por direitos civis. Porém, com o assassinato de Martin Luther King Jr. em 1968 e suas repercussões, o papel do FBI passou a ser objeto de contestação pública. Suas práticas foram questionadas e examinadas. Descobriu-se que o *Bureau* empregava técnicas de investigação extrajudiciais diretamente ilegais ou, no mínimo, eticamente questionáveis, como a infiltração policial, o uso de escutas ambientais e a falsificação de documentos.

Diante desse contexto, Gray renunciou ao seu posto e foi substituído por Clarence M. Kelley. O novo administrador inaugura o processo de profissionalização e modernização do *Bureau*. A instituição passou a investir prioritariamente na aquisição de *expertises* forenses e no desenvolvimento de técnicas científicas de investigação criminal. Além disso, Kelley liderou a alteração nas prioridades de política criminal do FBI. Seu foco passou a ser o combate ao terrorismo doméstico, ao crime organizado, aos crimes de colarinho branco e à corrupção política. É relevante anotar, contudo, que as ferramentas antigas não foram abandonadas. Parte delas, como a infiltração policial, a ação controlada (em inglês, *controlled delivery*) e o uso de escutas ambientais, foi incorporada às chamadas técnicas especiais de investigação.

Após a renúncia de Nixon e a presidência interina de Gerald Ford, os estadunidenses elegeram o Democrata Jimmy Carter para a chefia de seu Poder Executivo. Carter se opunha à política de guerra às drogas de Nixon, favorecendo as estratégias de prevenção e tratamento dos usuários de drogas e a descriminalização da posse de pequenas quantidades de maconha. Para ele, as penas contra a posse de drogas não deveriam ser mais prejudiciais aos indivíduos do que o próprio uso de drogas (CARTER, 2011). Sua administração, no entanto, foi marcada pela intensificação da crise econômica vivida no país. Na eleição seguinte, Carter foi derrotado pelo Republicano Ronald Reagan e seu projeto de redução do custo e do tamanho do Estado. Logo no segundo ano de sua administração, Reagan inicia, em parceria com o Congresso Nacional, um novo ciclo de expansão na política de guerra às drogas, que apenas se intensificou nos anos seguintes.

Do ponto de vista legislativo, esse processo é descrito pela introdução de sentenças mínimas obrigatórias para violações das normas federais antidrogas, por

seu aumento sistemático ao longo dos anos, pela abolição da possibilidade de livramento condicional e pelo afrouxamento das regras sobre a detenção preventiva. Em resumo, a legislação penal antidrogas do país foi reformada de modo que a estadia na prisão se tornasse automaticamente o destino dos indivíduos condenados ou simplesmente acusados de terem a violado. Do ponto de vista orçamentário, Reagan comandou a ampliação sistemática do gasto federal com a política criminal antidrogas e com o sistema de justiça criminal em geral. Outro ponto fundamental de sua estratégia foi a ampliação do investimento material e simbólico na repressão ao tráfico de drogas internacional, dando impulso ao processo de transnacionalização da política de guerra às drogas que descrevemos no capítulo anterior (ANDREAS; NADELMANN, 2006; LYNCH, 2016).

Do ponto de vista institucional, Reagan determinou a incorporação do DEA à estrutura administrativa do FBI, colocando a agência antidrogas sob o comando de um ex-agente especial do *Bureau*. A reorganização reforçou o protagonismo do FBI entre as agências federais de repressão criminal, bem como levou à quintuplicação do contingente de agentes federais responsáveis pelo combate ao narcotráfico. Além disso, conforme narra o própria DEA (2018, p. 51), após essa modificação “the two agencies began an intensive cross-training program, and similar programs were established to coordinate intelligence gathering efforts and laboratory analyses”. Em outras palavras, as agências passaram a compartilhar as técnicas e *expertises* de investigação criminal que haviam desenvolvido no contexto de suas atribuições específicas, compreendendo desde o combate ao terrorismo, ao crime organizado, à corrupção política e chegando até à repressão ao narcotráfico.

2.3.1. *Plea agreement*

A combinação entre o endurecimento da legislação penal antidrogas, a expansão dos poderes das organizações policiais e o aparente aumento na incidência da criminalidade urbana criou as condições de possibilidade para a mais importante transformação no âmbito das práticas do sistema de justiça criminal estadunidense: a massificação e a normalização do *plea agreement*.

Resumidamente, trata-se do acordo entre o acusado e o promotor de justiça em que

a admissão da culpa e a renúncia ao direito ao julgamento pelo tribunal do júri é recompensada pela fixação de uma pena mais branda.

Atualmente, a afirmação de que o *plea agreement* constitui a pedra angular da justiça penal estadunidense é lugar-comum. Afinal, cerca de 97% dos processos penais federais e cerca de 94% dos processos penais estaduais encerrados no ano de 2012 foram objetos de acordos desse tipo (VIANO, 2012). Porém, o *plea agreement* nem sempre foi tão comum e tão amplamente aceito por policiais, promotores de justiça, juízes e, também, advogados.

Na realidade, o processo de massificação desse instrumento na justiça criminal estadunidense é datado do início do século XX. Ainda assim, até 1960, ele era objeto de contestação tanto por sua legalidade, quanto por sua ética (ORTMAN, 2019). Ocorre que o direito penal estadunidense é, pelo menos formalmente, estruturado sobre a ideia de que o processo penal consiste em uma disputa entre partes iguais e antagônicas cuja resolução é competência exclusiva de um júri formado por cidadãos, cabendo ao magistrado atuar como o seu árbitro. No final da década de 1960, contudo, a questão da sobrecarga da justiça penal causou a dissipação das críticas ao *plea agreement*. Nesse período, fortaleceu-se a compreensão de que o princípio da boa administração da justiça não apenas permitia, mas exigia a adoção de práticas de abreviação e de resolução consensual do processo penal. Nesse sentido, o julgamento pelo tribunal do júri transformou-se em uma espécie de último recurso nos casos em que a resolução negociada não pôde ser alcançada. Ocorreu, então, a normalização do *plea agreement*. No período, decisões da Suprema Corte do país e instruções normativas do Departamento de Justiça consolidaram os procedimentos para a sua aplicação, conferindo a eles a segurança jurídica necessária para a sua universalização (ORTMAN, 2019).

Esse processo foi, nas décadas subsequentes, alargado e, então, transformado pela política de guerras às drogas. Pois, antes dela, o *plea agreement* podia ser também explicado como uma ferramenta de intuito despenalizador. Afinal, a pena efetivamente aplicada é menor do que a pena que provavelmente seria aplicada se o réu fosse condenado pelo tribunal do júri. Por essa razão, o *plea agreement* é, em sentido amplo, classificado como uma política de leniência penal. Porém, o aumento sistemático das penas para os crimes relacionados ao tráfico de narcóticos, a

imposição de sentenças mínimas obrigatórias e o fortalecimento da ideologia punitivista entre os operadores do sistema de justiça criminal e na sociedade (de onde são recrutados os membros do júri) elevou sobremaneira o risco da condenação pelo tribunal do júri para os réus. Na prática, causou-se a ampliação do desequilíbrio entre as partes supostamente iguais do processo penal. Diante disso, a adesão ao acordo por uma estadia pré-determinada na prisão transformou-se na principal maneira de se evitar, com segurança, o período ainda mais longo de encarceramento. Do ponto de vista das autoridades públicas, isso significou a redução do custo do processo penal e, simultaneamente, o aumento no número de pessoas condenadas. Esse foi o impulso decisivo para a universalização do *plea agreement* (ORTMAN, 2019).

2.3.2. *Cooperation agreement*

Vejamos, agora, a situação nos casos em que o crime é praticado em concurso de pessoas. A prática de conversão de cúmplices em testemunhas da acusação em troca da leniência penal não é recente na história da justiça criminal estadunidense. Ela foi, contudo, também transformada e ampliada no contexto da política de guerra às drogas. A introdução de sentenças mínimas obrigatórias e o seu aumento progressivo fez com que mesmo o *plea agreement* resultasse, invariavelmente, em um longo período de encarceramento. A regra das sentenças mínimas obrigatórias possui, todavia, uma exceção: se o réu colaborou efetivamente com a responsabilização penal dos demais coautores do crime, o promotor pode solicitar ao juiz a aplicação de pena inferior à mínima obrigatória (RICHMAN, 1995, 1996).

Diferentemente do que ocorre no caso do *plea agreement*, o *cooperation agreement* não resulta no encerramento imediato do processo, nem confere ao réu a certeza de que receberá a pena pactuada. O seu desfecho permanece incerto até o momento em que a sentença é proferida, quando o promotor realiza a avaliação da efetividade da colaboração do réu e decide se solicita, ou não, a leniência penal ao juiz. O *cooperation agreement* consiste, portanto, em uma promessa. Seus termos podem ser objeto de um acordo escrito entre o promotor e o réu que deseja

cooperar ou, então, apenas verbalmente pactuado (HUGHES, 1992; RICHMAN, 1995, 1996).

Na modalidade informal, o acordo inexistente do ponto de vista jurídico e judicial e, por consequência, não se submete a quaisquer regras processuais. Por consequência, a desobediência – real ou imaginada – do colaborador pode resultar na anulação sumária e unilateral do acordo. A informalidade contribui decisivamente para a manutenção da incerteza quanto ao desfecho da colaboração, mas também impõe limites ao valor da informação produzida pelos colaboradores. Dito de outro modo, a revelação da promessa velada de benefícios pode vir a ser um elemento de desvalorização de seu testemunho. Presume-se, então, que o acordo formal seria mais benéfico ao réu colaborador, pois confere a ele maior segurança quanto a sua recompensa, bem como ao promotor, dado que a posição do colaborador passa a ser conhecida, de antemão, por todos. De certo, a existência do acordo formal permite que ele interpele o órgão de acusação, por intermédio da corte, em caso de omissão. Porém, o acordo formal não assegura ao réu que o promotor avaliará de forma positiva a sua colaboração. Ou seja, a ação do acusador não é vinculada pelo contrato, que exige apenas a apreciação da possibilidade de mitigação da pena. Assim, mesmo na modalidade formal, o réu colaborador permanece incerto quanto à sua recompensa (HUGHES, 1992; RICHMAN, 1995, 1996).

A incerteza é uma propriedade estruturante desse tipo de política de leniência. Ela produz uma espécie de relação de dependência entre colaboradores e autoridades públicas que, na prática, alarga a relação diferencial de poder entre eles em favor dos agentes do Estado (FYFE; SHEPTYCKI, 2006). Isso fornece às autoridades públicas a capacidade de aferir o maior lucro possível com a transação e, ao mesmo tempo, manter em patamar mínimo o risco do engajamento com seus acusados (HUGHES, 1992). Mais precisamente, o *cooperation agreement*, ao mesmo tempo, reduz o custo da investigação criminal e da ação penal, aumenta as chances da condenação do conjunto de acusados e não exige, na prática, nenhuma contrapartida das autoridades públicas além da promessa de leniência.

Como mencionado anteriormente, decisões da Suprema Corte nos anos 1970 contribuíram para a normalização do *plea agreement* nas décadas seguintes. Em relação ao *cooperation agreement*, ocorreu algo semelhante (HUGHES, 1992;

RICHMAN, 1996; WEINSTEIN, 1999). O exemplo fundamental diz respeito à postura das cortes criminais estadunidenses diante das reclamações dos réus colaboradores contra o descumprimento dos acordos por parte das autoridades públicas. Mais especificamente, nos referimos aos casos em que o réu, por meio de seu defensor, reclama a intervenção judicial diante de episódios em que o promotor teria deixado, injustamente, de solicitar a mitigação da pena. Nos casos de acordos informais, a negação da existência da referida negociação por parte do promotor é, em regra, suficiente para a extinção do mérito da reclamação. Ocorre que, na ausência de evidência material do acordo, tende a prevalecer a palavra do promotor de justiça. Quando há acordo formal, as cortes admitem a possibilidade de reexame do caso, porém raramente desafiam a opinião do promotor (RICHMAN, 1995; WEINSTEIN, 1999). Assim, a opinião do acusador afigura-se, na prática, terminante quando o assunto é a avaliação do desempenho da colaboração do réu, reforçando o desequilíbrio entre as partes ou, mais precisamente, o poder do promotor de justiça.

2.3.3. O princípio da eficiência e o imperativo da cooperação

A proliferação dos acordos na justiça penal estadunidense é consequência da inscrição do princípio da eficiência econômica entre as suas propriedades estruturantes. Isto é, da aplicação da lógica de reduzir os custos e maximizar os lucros ao controle punitivo. Essa lógica também permite compreender porque as cortes penais estadunidenses, que deveriam zelar pela paridade de armas no processo penal, em regra atuaram de forma deferente à generalização dos acordos.

Sob o neoliberalismo, o conflito entre os agentes do sistema de justiça criminal recebe uma nova classificação (FREIBERG, 2005; McEWAN, 2011). Eles passam a ser entendidos como causas da ineficiência da justiça penal, da impunidade e da crise de segurança pública. A coordenação transforma-se, então, na instrução elementar para o bom funcionamento da justiça penal. As manifestações mais evidentes dos esforços contemporâneos de ampliação da coordenação interinstitucional estão localizadas no âmbito do trabalho compartilhado por policiais e promotores de justiça. O exemplo é a adoção da estratégia da força-tarefa para o processamento de casos considerados mais complexos ou de maior gravidade. Mas

suas manifestações menos evidentes são, talvez, as mais significativas. Tratam-se das relações de cooperação entre magistrados e promotores estruturadas sobre a crença compartilhada que diz que o objetivo precípua da justiça penal é servir a punição o mais rapidamente possível, com o menor custo possível ou, em resumo, da forma mais eficiente possível (JOHNSON, 2022).

Notemos que no *plea agreement*, o promotor de justiça é, em última instância, o agente singularmente responsável pela acusação, pelo julgamento e pela definição da punição. Em outras palavras, ele toma para si uma das funções formalmente reservadas à magistratura e, em particular, destitui o tribunal do júri de seu poder. Para que essa modalidade de resolução negociada do processo penal pudesse generalizar-se, a magistratura renunciou ao seu poder de arbitrar a disputa entre as partes; ela apenas sanciona o acordo supostamente voluntário e consensual estabelecido pelas partes. De forma semelhante, a razão de eficácia do *cooperation agreement*, do ponto de vista do promotor, está diretamente relacionada à disposição da magistratura para o não exercício do seu poder de revisão. Desdobra-se daí a extraordinária concentração do poder na figura do promotor de justiça estadunidense.

Chegamos, agora, ao último termo de nossa equação. Na incessante busca por eficiência na justiça penal de magistrados e promotores, o principal obstáculo a ser superado é o julgamento pelo tribunal do júri, compreendido como demasiadamente caro, complexo, lento e imprevisível. Evitá-lo ou torná-lo mais previsível se impõe, então, como uma necessidade. É por essa razão que os magistrados, em particular, deixam de mobilizar o seu poder contra os processos complementares que a sua vez concentram poder na figura do promotor, como sejam a massificação dos *guilty pleas* e a proliferação dos acordos de colaboração (HUGHES, 1992; JOHNSON, 2022). E, com isso, podemos finalmente enunciar o resultado de nossa equação: o produto objetivo das políticas de leniência na contemporaneidade neoliberal é exatamente o seu reverso.

Ou, pelo menos, esse é o caso da ampla maioria dos processos tratados pelo sistema de justiça criminal estadunidense, cujos alvos habituais compreendem negros e pobres, acusados de envolvimento com o comércio ilegal de drogas, eventualmente com as operações mais complexas do narcotráfico, ou em crimes

contra a propriedade, como o roubo e o furto. Há, todavia, uma outra classe de crimes e de criminosos em que os objetivos declarados das políticas de leniência penal são mais plenamente realizados.

2.4. Os desafios da repressão aos crimes econômicos

Definido como “*a crime committed by a person of high social status and respectability in the course of his occupation*” (SUTHERLAND, 1949, p. 9), o conceito de crimes de colarinho branco foi lançado por Edwin Sutherland em 1949 e, desde então, tem sido objeto de sérias controvérsias a respeito de sua precisão. Ainda assim, ele rapidamente compôs parte do vocabulário essencial das ciências jurídicas e sociais, e inclusive da sociologia do crime, pois chamou a atenção para o tratamento diferencial conferido às corporações e executivos que, de modo deliberado e organizado, violaram as leis e regulações pertinentes ao seu setor econômico e aos chamados criminosos habituais.

Segundo Kadish (1962), nos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial é formulado e implementado um novo conjunto de leis criminais cujo objetivo é o exercício do controle público sobre as decisões e os interesses individuais dos proprietários dos meios sociais de produção em benefício da manutenção da ordem econômica e social. Dito de outro modo, as sanções criminais foram instituídas como ferramentas para a salvaguarda da capacidade de direção econômica do Estado. Porém, Sutherland (1949) e, posteriormente, Kadish (1962) revelaram que o Estado raramente percorreu a via penal, privilegiando soluções alternativas, não-penais, aos crimes de colarinho branco (ou, na definição de Kadish, crimes econômicos).

Kadish (1962) oferece razões, segundo três dimensões complementares, embora distintas, para a preferência do poder público estadunidense pelas soluções alternativas para os crimes econômicos. Na primeira dimensão, a percepção de legisladores e operadores da justiça de que os crimes econômicos eram menos reprováveis do que os crimes convencionais. Por essa razão, atribuíram aos crimes econômicos penas mais brandas e não estabeleceram a sua repressão como uma prioridade de política criminal. Na segunda dimensão, a percepção de que o ônus probatório relacionado aos crimes econômicos é demasiadamente alto. Tanto porque

se entendia que a legislação era objetivamente confusa ou contraditória, quanto porque se sabia que júris, juízes, promotores e policiais eram, em sua maior parte, leigos em matérias de economia, contabilidade e administração de empresas. Na terceira dimensão, a dependência das instituições de justiça em relação às agências administrativas qualificadas para a detecção e para investigação de práticas econômicas suspeitas e o desconcerto entre as suas respectivas lógicas de funcionamento, prioridades e métodos. Em resumo, pode-se dizer que o sistema de justiça criminal não estava preparado para o controle punitivo das práticas econômicas e nem procurou corrigir essa deficiência, pois essa função era considerada menos importante do que o seu trabalho habitual.

Duas décadas mais tarde, Mann, Wheeler e Sarat (1980) conduziram nova investigação sobre a percepção dos magistrados estadunidenses a respeito dos crimes de colarinho branco. Em geral, os magistrados classificaram esses crimes como violações graves que deveriam ser punidos com a pena de prisão. Uma mudança notável de posicionamento. Porém, os autores também mostram que os magistrados relutavam em efetivamente condenar à prisão os criminosos de colarinho branco. Para os magistrados, a maior parte dos casos envolviam cidadãos respeitados e de boa reputação, cuja conduta, apesar de reprovável, era também atípica. O processo penal por si só era punição suficiente. Além disso, a prisão não lhes fazia nenhum bem, pois seu ambiente é inadequado para a reabilitação. Finalmente, havia que ser considerado que o acusado possuía família, amigos, sócios, funcionários que dependem dele para sua sobrevivência. Em resumo, os magistrados compreendiam a pena de prisão como um tipo de sanção que deveria ser utilizado com enorme cautela, preferindo soluções alternativas para a maior parte dos casos. Em pesquisa de maior escopo, Mann, Wheeler e Sarat (1988) mostram que, em circunstâncias extremas, os magistrados de fato utilizaram a sanção máxima. Porém, o prazo da pena de prisão era curto, sobretudo quando comparado ao prazo da pena normalmente aplicada aos crimes mais comuns.

Agora, é preciso acrescentar outra dimensão explicativa. Mann, Wheeler e Sarat (1980, 1988) concluem que a proximidade social entre magistrados e criminosos de colarinho branco é a variável que explica a espécie de empatia manifestada pelos magistrados em suas falas e em suas sentenças. O magistrado identifica-se com o

criminoso de colarinho branco à vista por exemplo de compartilhar um estilo de vida que não lhe parece estranho ou diferente. Esse argumento deve ser estendido às dimensões previamente identificadas por Kadish (1962), uma vez que nos ajuda a compreender a sua natureza.

Começemos pelo caso das agências administrativas responsáveis pela detecção e investigação de práticas econômicas. Elas são, em grande parte, compostas por pessoas egressas do mundo corporativo ou que pretendem ingressar nele. Entre esses atores e seus alvos em potencial existem, portanto, vínculos sociais e materiais que reforçam a espécie de empatia que enseja a preferência pelas soluções alternativas. Além disso, empresários e executivos, em razão de suas posições sociais, são capazes de exercer grande influência sobre os processos legislativos e administrativos que informam a elaboração das normas que regulam o seu setor econômico. Podem, desse modo, evitar que elas evoluam em sentido que facilite a punição.

As suas posições sociais também lhes permitem adquirir assistência jurídica qualificada, o que altera fundamentalmente a probabilidade da punição mais severa. Conforme afirma Mann (1985), a propriedade estruturante do trabalho de defesa de criminosos de colarinho branco nos Estados Unidos é a administração e o controle da informação, cuja efetividade está diretamente relacionada ao momento do ingresso dos advogados no processo. Nos casos de crimes de colarinho branco, a defesa técnica é constituída mais precocemente do que costuma ocorrer nos casos de crimes comuns praticados por criminosos habituais. Enquanto os primeiros são juridicamente assistidos desde os primeiros momentos da investigação, os últimos tendem a receber a primeira assistência quando já se encontram detidos ou presos. Por efeito, os primeiros são, por exemplo, capazes de obstruir ou atrasar a investigação, mobilizar eficazmente o poder de revisão do magistrado sobre o trabalho policial e bloquear ordens consideradas mais intrusivas, como as medidas cautelares. Os segundos, por outro lado, tendem a permanecer em posição de desvantagem ao longo de todo o processo.

Para que seja possível compreender o último argumento, façamos um breve desvio teórico. Em seu famoso ensaio sobre o direito, Bourdieu afirmou que

The practical content of the law which emerges in the judgment is the product of a symbolic struggle between professionals possessing unequal technical skills and social influence. They thus have unequal ability to marshal the available juridical resources through the exploration and exploitation of "possible rules," and to use them effectively, as symbolic weapons, to win their case (BOURDIEU, 1987, p. 827).

No trecho, Bourdieu chama a atenção para o fato de que os desfechos específicos das disputas judiciais não podem ser adequadamente compreendidos investigando-se somente o que juristas e operadores do direito nomeiam como o mérito do caso, uma vez que são produtos de disputas sociais intermediadas por profissionais (como os juízes, promotores de justiça e advogados) dotados de competências técnicas e sociais desiguais. Por competências técnicas, falamos da capacidade adquirida por esses agentes por meio de sua formação escolar e de sua experiência profissional de manipular a linguagem especializada do direito, bem como mobilizar os diferentes recursos judiciais em benefício de sua posição na disputa. Por competências sociais nos referimos fundamentalmente à capacidade desses mesmos agentes terem a sua interpretação particular do direito reconhecida como correta, verdadeira ou legítima por seus pares.

Diante disso, a assistência jurídica qualificada é mais bem compreendida como aquela desempenhada pelo defensor que reúne maior volume de ambos os tipos de competências (que costumam, aliás, estar associadas). A assistência jurídica qualificada oferece à pessoa que é capaz de adquiri-la a capacidade de transformar a sua disputa judicial em um grande caso de justiça. Ou, em outras palavras, o poder para que seu caso transcorra na escala de mais alta intensidade do campo estatal de administração de conflitos, segundo a definição de Sinhoretto (2010). Nela, a plena potencialidade do sistema de direito é explorada de modo que nenhuma forma de violação dos direitos e garantias individuais do acusado passe despercebida. Sinhoretto (2010, p. 114) afirma que, nesse nível de interação, as regras de investigação, produção de provas e processamento são questionadas e discutidas em rituais de ampla publicidade. Tal regime é diferente do que ocorre nos níveis de mais baixa intensidade, em que "a capacidade de mobilização dos recursos do direito é limitada pelas barreiras de acesso à justiça e pela excessiva burocratização dos procedimentos e das instâncias policiais e judiciais". Embora a

elaboração da pesquisadora seja baseada na realidade brasileira, ela instrui a nossa compreensão sobre o caso da justiça penal estadunidense em tela.

2.5. O novo paradigma da repressão os crimes econômicos

A partir da década de 1980, a repressão de crimes de colarinho branco tornou-se uma prioridade de política criminal do país (ABRAMS, 1980; BEATON-WELLS; FISSE, 2011). Policiais e promotores de justiça especializaram-se na investigação e na persecução penal de crimes econômicos, foram desenvolvidos procedimentos e práticas para ampliar a coordenação entre as instituições criminais e as agências reguladoras e apareceram as forças-tarefa nacionais e internacionais para o monitoramento de transações financeiras. Nesse mesmo período, o congresso estadunidense produziu uma série de leis que expandiu a categoria dos crimes econômicos e ampliou substancialmente as possibilidades de uso e de extensão da pena de prisão aos infratores (JAGER; STUBBS, 2014). Como vimos no capítulo anterior, esses desdobramentos não foram somente ou sequer principalmente motivados pela disposição dos governantes e operadores do sistema de justiça criminal para fortalecer a sua capacidade de controle sobre práticas exclusivas das elites do país. Eles foram projetados como partes do processo de redefinição das estratégias de combate às organizações criminosas, cujas operações haviam sido amplamente beneficiadas pela desregulamentação neoliberal dos mercados. A recuperação dos proveitos do crime e o estrangulamento financeiro do crime organizado foram eleitos os principais meios para a sua efetiva desmobilização, o que levou à extensão do alcance da justiça penal para dentro das fronteiras dos mercados financeiros.

No entanto, entre os novos crimes tipificados e os que tiveram as penas aumentadas, não eram encontradas apenas as práticas imediatamente identificáveis com as organizações criminosas, como a lavagem de dinheiro, mas também tipos como a formação de cartel e outras formas de fraude (BEATON-WELLS; FISSE, 2011). Descrevemos no capítulo anterior que a neoliberalização do Estado estadunidense significou, primeiro, a desconstrução da rede de restrições sociais e políticas e do ambiente regulatório formados após a Segunda Guerra Mundial e,

mais tarde, a re-regulamentação dos mercados por meio da lei penal. A nova série de leis é expressão do último movimento.

Nesse sentido, a desregulamentação dos mercados produziu a sua desorganização. Criaram-se as condições ideais para que corporações e seus executivos, movidos pela lógica exacerbada da competição e da maximização dos lucros, adotassem práticas cada vez mais agressivas e, por consequência, prejudiciais ao funcionamento da própria economia de mercado. Chegada a hora de oferecer uma resposta à desorganização dos mercados e à má conduta corporativa, dificilmente algo diferente da severa punição seria aceito como a resposta suficiente, pois evidenciaria o tratamento privilegiado dispensado às classes sociais detentoras de privilégios. A ideia de que a repressão criminal e a pena de prisão constituem as ferramentas por excelência para a administração dos conflitos sociais situados na base da sociedade, produzidos ou exacerbados pelo neoliberalismo, se tornou suficientemente poderosa à medida que identificada como a única resposta possível aos conflitos sociais no topo das hierarquias sociais também produzidos ou exacerbados pelo neoliberalismo.

Assim como ocorreu no conjunto da política criminal do período, essa relação converteu-se em força motriz de ciclos de fortalecimento do regime de repressão aos crimes econômicos cada vez mais intensos. Falamos em ciclos pois, em geral, tratavam-se de eventos de caráter periódico que se iniciavam e se encerravam com escândalos, isto é, com a veemente exploração midiática de narrativas nas quais, por exemplo, a conduta de corporações e seus executivos é identificada como a causa de elevados prejuízos aos seus funcionários, aos seus acionistas e à sociedade em geral. Em seguida, a recorrência dessa conduta é explicada pela incompetência ou pela impotência das autoridades públicas e cuja resposta pré-fabricada é a criação de leis mais rigorosas e conseqüentemente o aumento do investimento em sua repressão. Na prática, portanto, falamos também em ciclos alimentados pelos dividendos políticos extraídos do patrocínio de medidas que finalmente levariam os transgressores de elite à justiça.

Por meio dessa mesma dinâmica é ainda produzida e reproduzida o que chamamos de crença (particularmente difundida entre policiais e promotores), na inerente excepcionalidade dos crimes econômicos. Em primeiro lugar, a crença é

baseada na classificação dos crimes econômicos como práticas particularmente prejudiciais à sociedade, pois: (a) envolvem a apropriação indevida de grandes volumes de dinheiro e, por consequência, enormes perdas financeiras a diferentes partes; (b) distorcem o funcionamento dos mercados, em especial a regra da livre competição; (c) afetam a credibilidade e a estabilidade da economia de mercado; e, (d) quando associadas ao abuso do poder público, causam a degradação da legitimidade do Estado. Desse aspecto da crença, emerge a sua primeira lição: os crimes econômicos não são práticas que podem ser tratadas somente como problemas regulatórios e controladas por agências reguladoras; elas são práticas propriamente criminosas e, portanto, devem ser enfrentadas diretamente e com o máximo rigor pelo sistema de justiça criminal.

Em segundo lugar, a crença é baseada na percepção de que a investigação e a persecução penal de crimes econômicos são tarefas particularmente complexas em razão da configuração labiríntica dos sistemas financeiros e do enorme fluxo nas rotas da circulação global de capitais. Por efeito, a crença diz que o Estado estará sempre um ou mais passos atrás dos inventivos operadores do mercado financeiro, de executivos das grandes corporações e de atores ilegítimos infiltrados nas estruturas da economia legítima. Além disso, a crença identifica que a repressão aos crimes econômicos é particularmente complexa porque seus perpetradores encontram-se bem protegidos por seu poder político e econômico. Eles estão cercados por advogados integralmente dedicados a explorar as brechas do sistema de direito, enquanto o trabalho de policiais e promotores é constrangido pela grande demanda de casos e pelos limites legais de seus mandados. Em outras palavras, eles são de certo modo impedidos de utilizar as mesmas técnicas que normalmente empregam na investigação de crimes convencionais e criminosos habituais e, em especial, as mais intrusivas técnicas especiais de investigação. Dessas percepções extrai-se a segunda lição: a cooperação de pessoas diretamente envolvidas na ação criminosa ou com conhecimento privilegiado sobre a sua operação é o instrumento mais eficaz para a detecção, investigação, persecução e punição dos crimes econômicos.

2.5.1. Cooperação penal de executivos e corporações

Na década de 1990, os acordos de cooperação penal conformaram-se como elementos estruturantes das estratégias de repressão aos crimes econômicos nos Estados Unidos, assim como políticas de leniência administrativa haviam passado a ocupar a primeira prateleira de ferramentas das agências de regulação dos mercados nesse país (BEATON-WELLS, 2014). No entanto, nesses casos elas possuíam uma configuração fundamentalmente distinta da que exibem nos casos envolvendo criminosos habituais e seus crimes convencionais. Embora não houvesse restrições ao uso do *cooperation agreement* e do *plea agreement* em casos de crimes econômicos praticados por executivos e corporações legítimas, outras duas modalidades de acordos foram adotadas para lidar especificamente com eles: o *deferred prosecution agreement* (DPA) e o *non-prosecution agreement* (NPA).

Ambas as modalidades constituem acordos negociados ainda na fase da investigação criminal e que, mais precisamente, previnem os efeitos do processo penal. Na prática, isso significa que os investigados não se declaram propriamente culpados pelas práticas que são objeto da investigação, embora aceitem reparar, normalmente por meio do pagamento de multa, os danos que elas causaram e implementar os chamados mecanismos de *compliance* (BRIEN; DIXON, 2014). A inexistência de uma admissão direta de culpa tem por principal efeito a proteção da empresa e de seus executivos em relação aos efeitos da admissão da culpa no âmbito civil, isto é, à imposição de multas ou outras sanções em eventuais processos civis movidos pelas vítimas diretas da prática delitiva. Frequentemente, os acordos contêm apenas uma breve e vaga descrição de seu objeto, o que contribui significativamente para o isolamento da empresa e de seus responsáveis em relação a outras formas de sanção. As condições de possibilidade para o ocultamento de informações resultam do modo como os acordos são estabelecidos: tratam-se de contratos negociados diretamente entre as partes, inexistindo regras precisas acerca do seu registro e de sua publicidade.

Apenas no caso do DPA, em que a ação penal é suspensa imediatamente após ter sido instaurada, é necessária a interferência de um agente externo à relação contratual. Para que ele se torne válido, é preciso que seja homologado pelo juiz e,

ainda assim, a margem de ação do magistrado é bastante reduzida. Ele pode apenas emitir o juízo sobre a legalidade do acordo, uma vez que se compreende que o juízo sobre a conveniência da proposição do acordo, bem como de seus termos, é uma prerrogativa exclusiva do promotor de justiça. No caso do NPA, a ação penal não é formalmente iniciada e, desse modo, não é de forma alguma tutelada pelos tribunais (GARRET, 2014). Em resumo, tanto o DPA, quanto o NPA são, na prática, instrumentos extrajudiciais que mais se assemelham a (e são mais bem compreendidos como) contratos entre entidades privadas.

As novas modalidades de acordo de cooperação penal foram regulamentadas pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos em 1999 e se converteram em meios praticamente exclusivos para lidar com as práticas criminais das grandes corporações alguns anos depois, no rescaldo do caso Enron/Arthur Andersen (KOEHLER, 2015). Em 2001, o rápido declínio nos lucros aferidos pela empresa de energia Enron e, conseqüentemente, do valor de suas ações motivou a investigação de seus relatórios financeiros por parte da *Securities and Exchange Commission* (SEC). A investigação resultou na descoberta de que a empresa falsificou relatórios anuais de modo a aparentar maior lucratividade, ensejando a valorização de suas ações e o pagamento de maiores compensações a seus executivos. No mesmo ano, a empresa entra em processo de falência judicial, causando vasto prejuízo aos seus acionistas. Nesse momento, policiais e promotores iniciam a investigação criminal.

Ao longo do processo administrativo conduzido pela SEC, a empresa admitiu a falsificação de seus relatórios financeiros, o que tornou o trabalho de policiais e promotores bastante ágil. O então *Chief Financial Officer* (CFO) Andrew Fastow da Enron estabelece o acordo de cooperação com a promotoria de justiça. Ele é condenado à pena de 6 anos de prisão e a pagar uma multa de cerca de 29 milhões de dólares. Já o então *Chief Executive Officer* (CEO) da empresa, Jeffrey Skilling, recusou-se a admitir culpa pelos crimes. Auxiliada pela cooperação de Fastow, a promotoria venceu Skilling no julgamento. O principal executivo da empresa foi condenado a cerca de dezessete anos de prisão. Permaneceu preso por doze anos, quando então firmou um acordo com a justiça. Em troca de sua liberdade, aceitou pagar cerca de 42 milhões de dólares às pessoas prejudicadas pela falência da empresa.

Além disso, a legislação estadunidense obrigava que corporações com ações negociadas na bolsa de valores tivessem seus balanços financeiros auditados por empresas de auditoria independentes, com o objetivo de garantir a qualidade da informação contábil fornecida por elas. O fiasco da Enron levou, então, à investigação do trabalho de auditoria, realizado pela Arthur Andersen, uma das cinco maiores do mundo em seu ramo. Ao longo da investigação, foi revelado que os seus executivos haviam ordenado a destruição dos documentos relativos à auditoria da Enron, fazendo com que fosse impossível às autoridades públicas avaliarem precisamente a natureza e a extensão de sua participação no cometimento da fraude. Porém, a descoberta ensejou a acusação da Arthur Andersen e de seus executivos pelo crime de obstrução de justiça. O acordo com a promotoria de justiça foi recusado pelos acusados, o caso foi a julgamento e o seu resultado foi a condenação. Ocorre que, a partir desse momento, a empresa perdeu a certificação que lhe permitia realizar a auditoria de corporações com ações negociadas na bolsa de valores estadunidense. Na prática, a empresa foi impedida de realizar o seu trabalho mais lucrativo. Na sequência, ela também entrou em processo de falência, resultando na demissão da maior parte de seus 28 mil funcionários. Cerca de três anos depois, a condenação foi revertida pela Corte de Apelação, que concluiu que as instruções dadas ao júri na ocasião do julgamento eram incompatíveis com o correto entendimento da lei que define o crime de obstrução da justiça. A essa altura, contudo, a Arthur Andersen contava com apenas cerca de 200 funcionários e, na prática, não existia mais.

Para as corporações e executivos que observaram o desenrolar do caso Enron/Arthur Andersen, restou demonstrado que os desenvolvimentos recentes no regime de repressão aos crimes econômicos haviam efetivamente alterado as regras do jogo. O caso também escancarou que o processo e a condenação criminal de uma empresa tinham o poder de provocar prejuízos bem mais amplos do que o processo e a sanção administrativa. Por efeito, a melhor solução possível quando uma empresa se encontra sob o foco de uma investigação criminal tornou-se evidente: a cooperação precoce com as autoridades públicas. No entanto, o aparente sucesso da persecução criminal da Enron e da Arthur Andersen também acendeu sinais de alerta entre os grupos de investigadores, promotores e juízes

especialistas em crimes econômicos, bem como de juristas, economistas, políticos e da imprensa.

O argumento principal era que, assim como as más práticas das empresas haviam causado prejuízos e produzido vítimas, as ações da justiça penal que levaram ao colapso das empresas também haviam. Afinal, dezenas de milhares de postos de trabalho e os investimentos de outras dezenas milhares de pessoas foram destruídos. Entre elas, não estão apenas os investidores extremamente ricos e poderosos, para quem a Enron era somente uma das empresas em seu portfólio de ações. Mas principalmente trabalhadores de classes médias que haviam confiado todas as suas economias no sucesso daquela empresa. Era preciso, portanto, que os promotores incluíssem em seus cálculos os interesses de terceiros que podem ser adversamente afetados pela responsabilização penal das empresas. Outra vez, a solução apontou para os acordos de cooperação penal. Embora o caso Enron/Arthur Andersen fosse absolutamente excepcional, ele, em resumo, tornou-se o paradigma que impulsionou a guinada do sistema de justiça criminal estadunidense no sentido do fortalecimento das políticas de leniência penal às corporações e seus executivos e, por extensão, legitimou a ampliação do uso de DPAs e NPAs (KOEHLER, 2015).

Até o ano de 2015, mais de 90% dos casos de crimes econômicos cometidos por executivos e corporações foram resolvidos por meio de acordos de cooperação penal (WARIN; SCHENKER, 2015). A sua proliferação levou ao aumento expressivo na taxa de resolução de crimes econômicos e, principalmente, ao aumento do volume de multas coletadas pela justiça penal. Os acordos alimentaram os indicadores que supostamente atestam a dedicação, a seriedade, a eficiência e a eficácia da justiça penal na repressão aos crimes econômicos e na proteção da parte menos favorecida da sociedade (KOEHLER, 2015).

Mas a lógica da eficiência que organiza e orienta a atuação do sistema de justiça criminal na contemporaneidade produziu, também, os incentivos para que os seus agentes investissem cada vez mais nos acordos, em detrimento de outras ferramentas e técnicas de investigação e persecução criminal. Desse modo, a crença na indispensabilidade da cooperação diante da crônica incapacidade do sistema de justiça criminal em monitorar eficazmente o mundo das relações

econômicas adquiriu os contornos de uma profecia que realiza a si mesma. Vale dizer, o remédio proposto para o problema conforma-se, ele mesmo, em uma de suas causas.

O sistema de justiça criminal estadunidense passou a ser dependente dos acordos de cooperação para a manutenção de suas elevadas taxas de produtividade, o que gerou os incentivos para que eles fossem empregados de forma cada vez mais permissiva. Regras que impediam, por exemplo, que mais de uma das empresas envolvidas na formação de um cartel fossem elegíveis para os acordos foram flexibilizadas (BEATON-WELLS; FISSE, 2011; BEATON-WELLS, 2014; MARVÃO; SPAGNOLO, 2014). Os acordos também assumiram a forma de pacotes que envolvem, simultaneamente, a empresa e seus principais executivos (BRIEN; DIXON, 2014; GARRET, 2014). Em sentido estrito, eles evoluíram no sentido de conter mais rapidamente possível os efeitos das práticas delitivas. Além disso, as sanções pactuadas resultaram mais brandas, especialmente as multas. Elas raramente atingem o valor máximo permitido pela legislação (BEATON-WELLS; FISSE, 2011) e costumam ser menores do que as multas aplicadas por agências administrativas e reguladoras como a SEC e a *Internal Revenue Service* (IRS) (GARRET, 2014). A possibilidade de sanção penal de grandes corporações foi, na prática, extinta. Nos poucos casos em que seus executivos foram responsabilizados, as penas foram muito mais brandas do que se vislumbrava com o progressivo endurecimento da legislação penal do país (BEATON-WELLS; FISSE, 2011).

2.5.2. A lógica da reabilitação

Em sentido amplo, as modificações na lógica de definição das penas e das recompensas pela cooperação das empresas são resultantes da elevação da reabilitação ao estatuto de objetivo fundamental da política criminal. Os mecanismos de *compliance* são, nesse sentido, peças-chave. No setor corporativo, *compliance* é definido como o conjunto de processos cujo objetivo é assegurar que a empresa e todos os seus funcionários atuem de acordo com as leis, regulações e princípios éticos aplicáveis ao seu setor econômico. A sua exigência nos acordos de cooperação é justificada como um meio mais eficiente para a prevenção contra a

reincidência dos desvios e ilegalismos corporativos. Porém, a sua inclusão nos acordos significa a delegação da responsabilidade do Estado pela fiscalização das práticas corporativas às próprias empresas. Isto é, a atividade de fiscalização passa a ser objeto de uma espécie de parceria público-privada cujo produto objetivo é a atribuição às empresas do poder de estabelecer a distinção legítima entre as práticas corporativas lícitas e ilícitas (HIBOU, 2012).

Outra consequência peculiar dessa parceria é manutenção da produção e da gestão das provas da prática delitiva sob a tutela exclusiva da defesa (BRIEN; DIXON, 2014; JOHNSON; LEO, 1993). Então, os atores sobre os quais recaem as acusações são os mesmos que conduziram a investigação, organizaram os seus resultados e estabeleceram a tipificação das infrações (BEATON-WELLS, 2014). Evidentemente, se as autoridades públicas não conduzem a sua própria investigação, as informações prestadas pelas empresas serão as únicas existentes e, por consequência, as classificações realizadas por elas determinarão o curso do processo. Trata-se, portanto, de uma parceria que, na prática, favorece a posição das empresas e dos executivos no processo de negociação dos acordos, ensejando uma espécie de dupla minoração de suas práticas criminais: primeiro, na construção da narrativa acerca do crime exclusivamente a partir de seu próprio ponto de vista, o lhes permite controlá-la e suavizá-la para, segundo, obterem as melhores contrapartidas possíveis pela cooperação com a justiça criminal.

2.6. As duas classes das políticas de leniência penal

Dito isso, queremos agora estabelecer o quadro comparativo entre a lógica da cooperação penal conforme aplicada aos casos de crimes econômicos praticados por grandes empresas e seus executivos e aos casos de crimes convencionais praticados por criminosos habituais. Em ambas as classes de crimes, os acordos servem à resolução negociada do processo e são classificados como políticas de leniência penal. Seu uso é impulsionado pela mesma estrutura de incentivos, isto é, pelo fortalecimento das estratégias de controle punitivo e pelo imperativo da eficiência. Em ambas as classes de situações, o protagonismo do promotor de justiça no processo penal estadunidense é o aspecto institucional determinante.

Todavia, em cada uma das classes, os clientes do promotor de justiça são distintos. Por consequência, os acordos possuem configurações diferentes e produzem efeitos também distintos.

Na segunda classe, a negociação é marcada pela rigidez tipicamente associada aos procedimentos burocratizados. Na primeira, ela é marcada pela flexibilidade tipicamente atribuída aos negócios privados. Na segunda classe, a propriedade fundamental dos acordos é a produção e a manutenção da incerteza na posição dos sujeitos investigados. Na primeira, os acordos são formatados de maneira que sejam previsíveis e seguros para os investigados. Na segunda classe, ainda que alguns sejam chamados de acordos de cooperação penal, não é razoável afirmar que eles são voluntariamente estabelecidos entre sujeitos iguais quando levamos em consideração a assimetria de poder entre as partes. Os acordos contribuem, na verdade, para reforçar a distância social entre elas. Na primeira, os acordos implicam a renúncia, pelo promotor, da principal parcela do seu poder processual, o direito de iniciar a ação penal. Configura-se, somente então, a relação de reciprocidade entre agentes e o trabalho conjunto para o fim compartilhado. Finalmente, na segunda classe, a consequência objetiva da ampliação das políticas de leniência penal foi o aumento do volume total de punições aplicadas como também da população carcerária. Na primeira, é correto afirmar que a ampla utilização das mesmas políticas resultou em leniência penal e, assim, evitou que os executivos engrossassem as fileiras das já superlotadas prisões estadunidenses e que o lucro dos acionistas das empresas fosse severamente impactado.

Do modo que entendemos, o conjunto das diferenças entre os efeitos traduz a força determinante da associação entre o capital econômico e o capital jurídico na contemporaneidade neoliberal. O fortalecimento das estratégias de controle punitivo e do poder do promotor de justiça é indissociável da dissolução das fronteiras entre o direito privado e o direito penal. As consequências fundamentais da aproximação entre as suas respectivas lógicas são a substituição do conflito pelo consenso e a suplantação da sentença pelo contrato. Trata-se de uma espécie de privatização do processo penal. Pois, a cada etapa de seu desenvolvimento, foram afastadas as possibilidades de interferência de terceiros sobre a relação. Mais precisamente, do árbitro e do julgador. O magistrado, porém, renunciou voluntariamente ao seu poder

para que o júri tivesse seu poder expropriado. Não pretendemos fazer uma defesa do tribunal do júri, pois conhecemos seus limites. Queremos, na verdade, chamar a atenção para a exclusividade do julgamento na sociedade que define a si mesma como a mais livre de todas. Na prática, o dever de renunciar ao direito ao julgamento substituiu o direito ao julgamento como princípio de legitimidade democrática da justiça penal estadunidense. Porém, do ponto de vista dos criminosos habituais, quem deve renunciar são os acusados. Já do ponto de vista dos executivos e das corporações, a renúncia é realizada pelo promotor de justiça.

A distinção prática entre essas duas classes de crimes e de criminosos fornece a estrutura específica das políticas de leniência penal. Com essa configuração, elas assumiram a forma de propriedades estruturantes do sistema de justiça criminal desse país. A partir daí, passaram também a compor a lista de práticas eficientes de investigação e persecução criminal estudada por especialistas formados nas mais diversas tradições jurídicas e transformada em projetos nacionais de modernização da justiça penal, promovidos sobretudo pelos representantes domésticos e internacionais do neoliberalismo e de sua ideologia punitivista. Em outras palavras, elas alcançaram o estatuto de *best practices*, transfigurando-se, então, nos modelos propriamente transnacionais difundidos por meio dos circuitos e instrumentos da cooperação jurídica e penal internacional. O modo como serão recebidos, contudo, não se encontra pré-determinado. Como mencionamos, esse processo é moldado pelas distintas correlações de forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes em cada país, bem como pelas diferenças nas posições relativas da sociedade exportadora e da sociedade importadora nas hierarquias sociais globais.

3. O Brasil da delação premiada

Nos capítulos anteriores, descrevemos o projeto político neoliberal como o programa metódico de destruição das coletividades que poderiam servir como obstáculo à lógica pura do mercado construído sobretudo nos Estados Unidos por meio de experimentos caóticos ao longo das crises sociais no último terço do século XX. Suas principais características são a desconstrução da rede de restrições sociais e políticas e do ambiente regulatório montados no período pós-Segunda Guerra Mundial e a abrangente reestruturação da fisionomia e da lógica de operação do Estado para a sua conversão em ferramenta de proteção do livre mercado e de manutenção, por intermédio da repressão penal, das condições para o seu pleno funcionamento. Seu principal efeito é a exacerbação do processo tipicamente capitalista de concentração de poder nas mãos das classes dominantes dos países dominantes em detrimento das restantes, isto é, de virtualmente toda a humanidade.

Também descrevemos o projeto político neoliberal como um programa propriamente internacionalista que se espalhou pelo mundo pelas vias globais de circulação de capitais materiais e simbólicos. Ele se implantou na maior parte do mundo, porém de maneira desigual, pois moldado pelas forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes, isto é, pela correlação específica de forças sociais em cada localidade. Argumentamos ainda que o projeto político neoliberal amadureceu na década de 1990, quando suas principais conquistas foram consolidadas na forma de regras jurídicas universais, gozando do poder de normalização e universalização de práticas sociais arbitrárias que elas proporcionam. Afirmamos que, nesse momento, foi inaugurado novo ciclo de expansão internacional do projeto político neoliberal. Desta vez, alicerçado sobre os múltiplos instrumentos da cooperação jurídica internacional e, em particular, da cooperação penal internacional. Sua razão objetiva é o estabelecimento das condições para a produção e a reprodução de Estados neoliberais.

Sua principal manifestação é, em sentido mais amplo, a transnacionalização do direito. Em sentido mais específico, são os novos Estados democráticos favoráveis ao mercado sobretudo na América Latina e no Leste Europeu, os regimes globais de

repressão criminal ao tráfico de narcóticos, ao crime organizado e aos crimes econômicos. Explicamos que esses regimes são compostos por sistemas de classificação do crime, bem como sistemas de práticas de controle do crime, em que estão incorporadas as estruturas da prática envolvidas no processo de sua construção. Por fim, retornamos ao país que liderou a conformação desses regimes, os Estados Unidos, para explicar as razões que levaram as políticas de leniência penal a se converterem em componentes estruturantes da política criminal e do sistema de justiça criminal na contemporaneidade neoliberal e para explicar a sua configuração específica. Isto é, a distinção prática produzida por meio da resolução por contratos dos crimes convencionais cometidos pelos criminosos habituais e dos crimes econômicos cometidos pelas grandes corporações e seus executivos.

Enfim, chegamos ao momento em que passamos a tratar do Brasil. Por certo, a descrição e a explicação sociológica do processo de neoliberalização da justiça penal brasileira não podem ser tarefas de um único pesquisador, mas da sociologia brasileira. Nosso objetivo é realizar uma modesta – mas, esperamos, valorosa – contribuição a esse trabalho coletivo. Mais precisamente, realizaremos um estudo de caso, entendido como a investigação sociológica de um fenômeno social em particular de modo a compreendê-lo em si mesmo e também como parte dos processos sociais mais amplos que são produzidos por ele e de que ele mesmo é produto. Nosso objeto específico é a prática da colaboração premiada no Brasil, categoria que descreve uma política específica de leniência penal, mas que, em determinadas circunstâncias, é utilizada como uma espécie de sinédoque para a descrição do conjunto de políticas de leniência penal empregadas no sistema de justiça criminal brasileiro. Propomos a investigação do processo de construção de sua prática, observado prioritariamente do ponto de vista das posições e estratégias sociais de delegados de polícia, promotores e procuradores de justiça e magistrados. Em outras palavras, informados pela posição de destaque ocupada pelas políticas de leniência penal nos Estados Unidos e nos regimes globais de repressão criminal na contemporaneidade neoliberal bem assim conhecedores de sua contribuição para a produção e reprodução do projeto político neoliberal, elegemos o seu exame como ponto de partida para a nossa contribuição à

explicação do processo de neoliberalização da justiça penal brasileira e, por extensão, do Estado brasileiro.

Frente a isso, a hipótese que organiza a nossa investigação pode ser resumida nos seguintes termos: o Brasil, quando observado em relação aos Estados Unidos, ocupa posição dominada nas hierarquias sociais globais e, por essa razão, deve ser compreendido como um país primariamente importador de mercadorias simbólicas, entre elas as práticas jurídicas; a proliferação, a partir da década de 1990, de normas e políticas de leniência penal no Brasil é diretamente produto da adesão nacional aos regimes globais de repressão penal formados segundo os interesses dominantes dos Estados Unidos nesse período; porém, o processo de importação e, sobretudo, o processo de construção da prática das políticas de leniência penal no Brasil não podem ser compreendidos somente como mera reprodução; todavia, como verdadeiras criações cujo sentido particular é produzido e reproduzido no contexto das disputas sociais locais ou, então, dos conflitos de interesses e dos desafios específicos envolvidos no processo de neoliberalização do Estado brasileiro.

3.1. As disputas pelo Estado na Nova República

Passemos, agora, ao exame de cada um dos termos de nossa hipótese. A afirmação de que o Brasil, quando observado em relação aos Estados Unidos, ocupa posição dominada nas hierarquias econômicas e sociais globais é incontroversa. Ainda assim, é preciso qualificá-la, uma vez que a relação diferencial de poder entre os países não deve nos levar a entender, de maneira simplista, que o país mais poderoso é capaz de impor diretamente os seus interesses ao país menos poderoso. Na década de 1980, o Brasil encontrava-se econômica e socialmente devastado pela hiperinflação, pela recessão, pelo desemprego, pelo aumento no preço do crédito no mercado financeiro internacional e pela consequente explosão do custo da dívida pública causados pelas profundas modificações da política econômica nos países no centro do capitalismo iniciadas na década de 1970.

A severa crise experimentada no Brasil, bem como em outros Estados latino-americanos, desnudou os limites objetivos da política econômica nacional-

desenvolvimentista praticada ao longo da maior parte do século XX no país. A neoliberalização da economia mundial intensificou o processo capitalista de concentração de poder material e simbólico, restringindo ainda mais o acesso ao clube de nações capazes de intervir eficazmente sobre o seu próprio destino e ampliando a disparidade de poder entre elas e todas as demais. Diante disso, a pretensão sobre o desenvolvimento econômico e social independente e autônomo tornou-se uma espécie de anacronia. O caminho para a prosperidade das nações na contemporaneidade neoliberal agora era descrito como a sua abertura e integração à economia mundial e aos fluxos transnacionais dos capitais privados.

Assim como vários de seus vizinhos latino-americanos, o Brasil recorreu aos empréstimos do FMI como forma de produzir a estabilização macroeconômica ao longo dos anos 1980 e 1990. Segundo levantamento de Almeida (2014), foram realizados cinco empréstimos no período que totalizam cerca de 38 bilhões de dólares. Contudo, assim como Pereira (2018) mostrou, o Brasil esteve sempre relativamente distante do grupo de países que mais dependiam dos recursos fornecidos pelo FMI. A despeito da crise, a economia brasileira ainda era volumosa e isso permitiu ao país impor mediações à agressividade e ao intervencionismo dos programas de ajustes estruturais tanto do FMI, quanto do Banco Mundial. Assim, a pressão das instituições financeiras internacionais e das forças do capitalismo transnacional impulsionaram os processos de decomposição do nacional-desenvolvimentismo e de ascensão do projeto político neoliberal no Brasil, mas não determinaram o sentido e o ritmo de seu desenvolvimento. Mais precisamente, as pressões externas ofereceram recursos de poder decisivos nas lutas domésticas pela hegemonia sobre um campo do poder em transformação por efeito da severa crise econômica e social e do processo redemocratização do país.

Ainda que os trabalhos da assembleia constituinte brasileira tenham ocorrido ao mesmo tempo em que o projeto político neoliberal avançava de forma acelerada nos países no centro do capitalismo mundial, a Constituição Brasileira de 1988 consagrou uma formação estatal fundamentalmente distinta do Estado mínimo preconizado pela utopia do livre mercado. De certo, ela não significou algum tipo de ruptura com os princípios fundamentais da economia de mercado, porém atribuiu ao Estado deveres redistributivos, entre eles a universalização da saúde pública, da

educação básica e da previdência social, cuja realização necessariamente requer a ampliação do aparato estatal, o aumento do gasto público e, conseqüentemente, a manutenção de cargas tributárias mais elevadas. Isto é, a Carta Magna, a despeito da crise nacional e mundial dos Estados dirigistas e desenvolvimentistas, consagrou seus princípios maiores em norma constitucional.

Embora não seja nossa intenção realizar um exame minucioso das razões que levaram a Constituição de 1988 a possuir essa configuração específica, queremos destacar duas de suas propriedades que, em última instância, permitiram que o Brasil, ainda que um breve período de tempo, tenha resistido à marcha da conquista neoliberal. A primeira diz respeito à força social adquirida pelo sindicalismo operário de esquerda, o novo sindicalismo, a partir do ciclo de greves ocorridos a partir da década de 1970 e que culminaram na formação da Central Única dos Trabalhadores, no Partido dos Trabalhadores e em lideranças que pautaram o debate político nacional ao longo de todas as décadas posteriores, como Lula da Silva. Segundo Bertoncelo (2009), a emergência do novo sindicalismo produziu a tração social necessária para que o movimento democrático brasileiro ganhasse as ruas do país, condicionando a sua agenda não apenas no sentido da reconquista dos direitos civis e políticos contra o autoritarismo, mas também no sentido da conquista de novos direitos sociais e da imposição ao Estado do dever de proteção das condições de vida e da dignidade de trabalhadores e trabalhadoras (cf. também, CARREIRÃO; MELO, 2014). Pois, então, enquanto o neoliberalismo no centro do capitalismo florescia sobre os escombros das organizações de sua classe trabalhadora, no Brasil elas experimentaram inédito vigor, constituindo terreno infértil para a massificação da ideologia neoliberal. Para isso, também contribuiu a crescente influência do projeto global neoconstitucional entre setores da intelectualidade e das elites jurídicas brasileiras formadas na tradição constitucionalista da Europa continental. Por um lado, a coalizão de interesses entre esses dois movimentos – simultaneamente dominante no plano nacional e dominado no plano internacional – forneceram os recursos de poder necessários para o retardamento do processo de neoliberalização do Estado brasileiro.

Por outro, as relações de forças no interior da coalizão, sobretudo quando considerada a arena de disputas jurídicas conformada na Assembleia Constituinte,

definitivamente pendiam para o lado dos neoconstitucionalistas. Sua capacidade de arregimentar aliados fora de seu campo político era, ademais, superior a dos sindicalistas, cujas propostas eram percebidas pelos membros das elites tradicionais como radicalismos que ameaçavam a governabilidade da Nova República. Estavam, desse modo, estabelecidas as condições para que o direito e as instituições judiciais tomassem para si a titularidade sobre o poder de mediação das lutas políticas no Brasil, conforme propunham os advogados do projeto global neoconstitucional. Falamos, mais especificamente, do fortalecimento da capacidade de controle por órgãos do mundo do direito sobre a política em três esferas distintas e complementares, como descrevem Arantes e Moreira:

- 1) o controle judicial da constitucionalidade das leis, que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática; 2) o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (*policy*); e 3) o controle dos ocupantes de cargos públicos, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa, com impactos notáveis sobre a *politics* (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 100).

Parte fundamental desse poder foi atribuído ao Supremo Tribunal Federal, que passou a acumular as prerrogativas tanto de última instância do Poder Judiciário brasileiro, quanto de tribunal de revisão constitucional. A última função que poderia lhe ser demandada por meio de novos instrumentos jurídicos, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, assim como por meio de diferentes agentes e instituições, como o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional. Outra parte fundamental foi distribuída ao Ministério Público, instituição judicial que mais se fortaleceu com a Constituição de 1988 (ARANTES, 2002; SADEK, 2010), em movimento correspondente ao observado em outros países como os Estados Unidos, a França e a Itália. No plano institucional, ao Ministério Público brasileiro foi atribuído o estatuto de uma espécie de quarto poder republicano, pois autônomo em relação aos demais. Seus membros passaram a dispor de um conjunto de prerrogativas funcionais, como a vitaliciedade, a irredutibilidade do subsídio e inamovibilidade no cargo, que elevou a carreira ao topo das hierarquias jurídicas, ao lado da magistratura. Seus poderes e ferramentas

também foram ampliados, especialmente os que diziam respeito à função de fiscalização do poder público, cuja importância para os seus membros era explicada pela ideologia prevalente entre eles segundo a qual a sociedade civil brasileira era hipossuficiente ou incapaz de defender a si mesma (ARANTES; MOREIRA, 2019). No mesmo sentido, conquistas recentes da instituição, como o direito de propor a Ação Civil Pública e de dirigir o Inquérito Civil, foram consolidadas e, desse modo, o Ministério Público brasileiro transformou-se no exemplo por excelência da instituição de justiça forte e independente. Não sem razão, segundo os neoconstitucionalistas, deveria guardar as chaves do desenvolvimento social e econômico sustentável das nações.

Porém, a fragilidade do neoconstitucionalismo e a extraordinária força acumulada pela ideologia neoliberal diante da persistente crise do Estado nacional-desenvolvimentista brasileiro manifestaram-se inequivocamente já na eleição presidencial de 1989 com a surpreendente disputa, em segundo turno, entre duas figuras críticas da nova ordem social, Lula da Silva (PT) e Fernando Collor de Mello (PRN), pleito do qual este último sagrou-se vencedor. Figura de tímida presença nos altos escalões da política nacional, Collor ganhou a preferência do grande público, bem como dos principais membros das elites econômicas brasileiras, por meio da contundente crítica ao que definia como arcaísmos do Estado brasileiro e às práticas das frações dominantes das elites políticas nacionais às quais responsabilizava pelo fracasso dos esforços de estabilização da economia brasileira durante o governo de Sarney (PMDB, 1985-1990).

Mimetizando o discurso oficial dos paladinos do projeto político neoliberal, Collor propunha o combate ao estatismo e a modernização do Estado brasileiro, materializados principalmente na privatização das empresas públicas como forma de diminuir a dívida pública, bem como alienar “[...] para o capital privado, que se supunha ter melhores condições de gestão eficiente e de expansão, um patrimônio oneroso para as finanças públicas e sem capacidade de autorreprodução e expansão” (SALLUM JR, 2011, p. 277). Por essa razão, a administração de Collor (1990-1992) é geralmente descrita como o marco zero das reformas liberalizantes no Brasil. Porém, conforme argumenta Sallum Jr. (2011), ela não pode ser somente definida pela adesão das elites políticas e econômicas ao projeto político e

econômico neoliberal pois também expressava um outro projeto que, embora liberalizante, era alternativo ao neoliberalismo:

O projeto de “integração competitiva” nasceu como reação à crise do Estado nacional-desenvolvimentista que, estrangulado pela dívida externa e por desequilíbrios fiscais, perdeu condições na década de 1980 de impulsionar o desenvolvimento brasileiro, fosse diretamente fosse por meio de suas empresas. A ideia central contida no projeto de “integração competitiva” era de transferir para a iniciativa privada o centro motor do desenvolvimento brasileiro, reduzindo as funções empresariais do Estado e “abrindo” a economia brasileira para o Exterior. Não se propugnava, porém, um “ajuste” passivo aos dinamismos do capitalismo mundial; propunha-se, ao contrário, uma reestruturação do sistema produtivo brasileiro em vista de tornar a indústria brasileira competitiva no plano internacional. Daí a ênfase dos formuladores e difusores do projeto de “integração competitiva” na formulação e execução de políticas industriais que estimulassem o empresariado privado a agir nesta direção. Nisso ele se distinguia e se contrapunha ao ideário neoliberal. O ideário da “integração competitiva” diferenciava-se do neoliberalismo também por ser, ao contrário dele, uma forma de nacionalismo não defensivo, mas de afirmação nacional no plano internacional. Como consequência, esta vertente liberal almeja um Estado “forte”, com capacidade de comando sobre as atividades econômicas que se desenvolvem no seu território (SALLUM JR, 2011, p. 264–5).

Embora duas perspectivas distintas orientassem a política econômica da administração de Collor, a descrição de Sallum Jr. permite concluir que elas lidavam com uma questão comum: o modo como ocorreria a inadiável integração nacional às novas dinâmicas da economia mundial. Isto é, já no início da década de 1990 as elites políticas e econômicas brasileiras pareciam majoritariamente convencidas do anacronismo do modelo tradicional do nacional-desenvolvimentismo, bem como do modelo de Estado imaginado na Constituição de 1988. Como sabemos, no entanto, Collor foi o primeiro presidente democraticamente eleito pelo povo brasileiro desde o golpe militar de 1964, bem como o primeiro a renunciar ao posto e, posteriormente, ser deposto pela via do processo de impeachment da Nova República.

Segundo Sallum Jr. (2015) e Sallum Jr. e Casarões (2011), a construção da queda de Collor envolveu um conjunto complexo de fatores. No primeiro plano, o flagrante fracasso de seus sucessivos planos de estabilização econômica, que envolveram medidas de diminuição da dívida pública como a demissão em massa de servidores públicos, o aumento no preço de serviços como água, energia elétrica e gás, a substituição da moeda corrente, o congelamento de salários, a eliminação

de subsídios e incentivos fiscais, a liberação do câmbio e, a mais impopular de todas elas, o confisco da poupança da população. Além de afetar a sua popularidade com a massa eleitoral, a política econômica de Collor desagradou também os membros das elites econômicas que haviam apoiado a sua eleição, sobretudo aqueles mais ansiosos pela rápida integração do Brasil às novas dinâmicas do capitalismo mundial. Com isso, sua base de apoio no congresso foi também fragilizada, fato agravado pela personalidade autoritária do então presidente e de sua indisposição em incorporá-los ao alto escalão da administração pública.

Por efeito, a oposição político-partidária ao governo fortaleceu-se. De um lado, o Partido dos Trabalhadores, crítico contumaz das reformas neoliberais, como as privatizações, e do projeto de reforma do Estado que levaria à demissão de centenas de milhares de servidores públicos, desfrutava de larga capacidade de mobilização popular por meio de suas posições dirigentes nos principais sindicatos e confederação sindical do país. De outro, o Partido da Social Democracia Brasileira, que, embora formado a partir de uma espécie de “costela esquerda” (ROCHA, 2015) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, defendia e apoiava o aprofundamento das reformas liberalizantes como programa de superação da crise brasileira. Por esse motivo, despontava como a nova preferência das elites econômicas nacionais (representadas sobretudo pela chamada burguesia paulista) e transnacionais. Ambos conformam uma espécie de coalizão não articulada que conduziu as investigações e todas as iniciativas e negociações que produziram o impeachment, incluindo aquelas destinadas a obter aos poucos o assentimento e até a colaboração ativa de núcleos de poder – entre eles as Forças Armadas – e/ou correntes políticas dos partidos “de direita” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 186).

3.2. A construção da ordem: mercado, política e direito na Nova República

A crise política, social e econômica do período é a chave para a compreensão do processo de renúncia e impeachment de Collor, porém seu objeto específico foi um escândalo de corrupção. Em maio de 1992, terceiro ano do mandato de Collor, seu irmão denuncia à revista *Veja* que o Presidente da República liderava, junto com

Paulo César Farias (tesoureiro da chapa Collor-Franco nas eleições de 1989 e figura de presença frequente no Palácio do Planalto) uma rede de recolhimento de propinas e tráfico de influência na administração federal. No mês seguinte, os partidos de oposição a Collor articulam a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para a investigação das denúncias.

Ao longo dos trabalhos da Comissão, são acumuladas informações e reunidos testemunhos que vinculam Collor ao esquema operado por Paulo César Farias, incluindo a utilização de dinheiro ilegalmente recolhido com empresários brasileiros para o pagamento de despesas pessoais de Collor. Em seu relatório final, divulgado em agosto do mesmo ano, a Comissão afirma a culpabilidade do Presidente da República, alimentando as mobilizações populares em favor da abertura do processo de impeachment que vinham ocorrendo desde a deflagração do escândalo. Simultaneamente, é iniciada a investigação criminal, liderada pelo Procurador-Geral da República Arturides Junqueira, que revela o envolvimento de outras pessoas próximas a Collor no esquema, como a sua esposa Rosane.

Em setembro, os presidentes da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação Brasileira de Imprensa encaminham o pedido de impeachment à Câmara dos Deputados, que, assim como o Senado Federal, o acolheu, resultando no afastamento de Collor. Em dezembro, dada como certa a sua condenação, o Presidente afastado renunciou ao seu posto como forma de encerrar o processo de impeachment e, assim, evitar as penas associadas, em especial a perda de seus direitos políticos. O plano de Collor, contudo, fracassa e, no penúltimo dia de 1992, ele é condenado, restando ao seu vice, Itamar Franco, o efetivo exercício do mandato presidencial até a sua conclusão no ano seguinte.

O processo penal contra Collor e seus cúmplices, todavia, teve um desfecho bastante distinto. Em razão do foro por prerrogativa de função, o processo penal contra o então Presidente da República transcorreu sob a tutela do Supremo Tribunal Federal. Acusado de corrupção passiva e ativa, supressão de documentos e falsidade ideológica, em 1994 Collor foi absolvido de todas as acusações por falta de provas e outro processo foi arquivado pelo mesmo motivo. Ocorre que, ao longo da instrução da ação penal, o Supremo foi provocado a decidir sobre a licitude das medidas investigativas adotadas pela Procuradoria-Geral da República e pela

Polícia Federal, em especial sobre a apreensão do computador de Paulo César Farias que, segundo sua defesa, teria ocorrido sem mandato judicial. Na ocasião, o Tribunal, liderado pelo relator Ministro Celso de Mello, acatou o pedido da defesa, tornando ilícitas todas as provas diretamente obtidas do computador e delas derivadas. Em seu voto, o Ministro Relator, lembrando o período da ditadura militar, realizou uma contundente defesa do princípio da ampla defesa e criticou a ideia de que, em nome do combate à impunidade de pessoas de elevado poder político e econômico, era razoável a flexibilização das regras sobre a investigação criminal.

Entre os acusados de maior expressão, apenas Paulo César Farias foi efetivamente condenado, recebendo a pena de sete anos de reclusão pelo crime de falsidade ideológica. O empresário foge do país, mas acaba preso enquanto tenta entrar na Tailândia e é deportado de volta para o Brasil. No entanto, ele cumpre apenas um ano de sua pena em reclusão, sendo solto em liberdade condicional por decisão do Supremo Tribunal Federal ano de 1995. Em 1996, ele e sua namorada foram assassinados. Ex-seguranças de Farias foram formalmente acusados pelo crime, mas acabaram absolvidos por decisão do tribunal do júri.

O desfecho da administração de Collor permite o discernimento de três implicações pertinentes ao objeto desta investigação. A primeira diz respeito à afirmação da autonomia e do poder de automoderação das instituições políticas nacionais diante das infrações cometidas por seus representantes, materializada no fato de que o processo que levou efetivamente à queda e à punição do Presidente da República foi protagonizado pelo próprio Congresso Nacional. A segunda diz respeito à postura disciplinadora adotada pela mais alta corte do Poder Judiciário brasileiro em relação ao trabalho de investigação e fiscalização do poder público por parte da polícia judiciária e do Ministério Público. Ao declarar a nulidade das provas obtidas contra Collor e ao, posteriormente, absolvê-lo, o Supremo Tribunal Federal reafirmou os princípios da justiça democrática declarados na Constituição de 1988 e, ao mesmo tempo, elevou o custo jurídico da investigação e do processo penal contra autoridades públicas.

A postura do STF contribuiu para que, ao longo de toda a década de 1990, o Ministério Público tenha privilegiado a alternativa de responsabilização civil de

autoridades públicas infratoras. Na arena do contencioso civil, o custo jurídico do processo era menor, assim como o ônus probatório, uma vez que o processo civil define menos garantias à parte antagônica quando comparado ao processo penal. Essa tática conferiu maior eficácia ao trabalho do Ministério Público no controle das práticas das autoridades públicas e suas primeiras conquistas concretas. No entanto, se as sanções civis eram entendidas como suficientes para a geração de promotores, procuradores e magistrados cujas consciências pairavam sobre as sombras do autoritarismo e do colaboracionismo judicial associadas ao Estado de Exceção, não se passou o mesmo com a geração subsequente. Para a geração vindoura as sanções civis demonstraram o fracasso do sistema de justiça em efetivamente exorcizar a corrupção sistêmica do Estado brasileiro e atestaram que havia ainda um longo caminho a ser trilhado na cruzada em favor da independência e da autonomia das instituições de justiça brasileiras (cf. ARANTES, 2011). Temos, nesse episódio, a espécie de gênese contemporânea das disputas inter e intrainstituições judiciais que estruturam as relações no sistema de justiça brasileiro até hoje; esse, porém, é um tema que abordaremos mais detidamente adiante.

Por fim, a terceira implicação diz respeito ao fortalecimento da ideologia neoliberal no Brasil, demonstrada no modo como o colapso político, econômico e moral do Estado brasileiro foi oficialmente explicado e, então, remediado. Antes de explicarmos melhor esse ponto, devemos lembrar que, durante a breve gestão de Itamar Franco, outro escândalo de corrupção movimentou o país, infamemente conhecido como Anões do Orçamento. Dessa vez, um grupo de parlamentares federais membros da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional foram denunciados por José Carlos Alves dos Santos, chefe da assessoria técnica da Comissão que colaborava com o grupo, de desviar recursos do orçamento da união por meio das emendas de relator em seu próprio favor e em favor das pessoas a ele associados. O caso resultou na abertura de uma CPI que, por sua vez, recomendou a cassação de cerca de duas dezenas de deputados federais. Ao final, seis foram efetivamente cassados e outros quatro renunciaram antes da conclusão dos trabalhos da CPI a fim de evitar a punição. Embora as instituições políticas tenham, mais uma vez, demonstrado certa capacidade de automoderação, o caso dos Anões

do Orçamento contribuiu para a sedimentação da ideia de que o Estado brasileiro, bem como a sua classe política, carecia de uma profunda reforma.

O tema mais urgente, contudo, ainda era a crise econômica. Para enfrentá-la, Itamar Franco recrutou ao Ministério da Fazenda o seu então Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso (1992-94), sociólogo, senador da República e também uma das principais lideranças do PSDB. Cardoso era a quarta pessoa a assumir o Ministério da Fazenda em um período de menos de um ano. Os demais indicados por Itamar sobreviveram ao cargo por, no máximo, três meses. Com a inflação superando a taxa de dois mil por cento, Cardoso reuniu em seu entorno um grupo de economistas ligado ao seu partido e formado, em sua maior parte, por economistas graduados pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, pós-graduados nas principais universidades estadunidenses e com extensa relação com o sistema financeiro brasileiro e internacional. Do trabalho da equipe, resultou o Plano Real, projeto de política econômica que incluía medidas de austeridade fiscal (como as privatizações), de abertura econômica (como a redução de barreiras tarifárias à importação), de controle da taxa de câmbio em relação ao dólar estadunidense (como a criação da Unidade Real de Valor) e de aumento da taxa básica de juros. Nesse sentido, o Plano combinava os principais elementos da ortodoxia neoliberal dominante nas instituições financeiras internacionais com elementos considerados heterodoxos, uma vez que se aproximavam também da espécie de dirigismo estatal combatido pelos neoliberais.

Em sentido amplo, o grupo de Cardoso recusou a terapia de choque neoliberal nos moldes das políticas de ajustes estruturais do FMI e do Banco Mundial e optou pela adequação gradual do país às novas dinâmicas do capitalismo mundial, semelhante ao projeto de “integração competitiva” mencionado anteriormente. No curto prazo, o Plano Real teve imenso sucesso. Finalmente, a inflação brasileira começou a ser controlada, o poder de consumo da população voltou a subir e o país passou a ser destino do tão desejado investimento estrangeiro direto. Nessa conjuntura, o Plano foi suficiente para garantir a vitória em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994 à Presidência da República (1995-1998), ficando mais uma vez em segundo lugar o candidato do Partido dos Trabalhadores Lula da Silva, como também manteve influência na eleição vitoriosa

do segundo mandato (1999-2002). No médio prazo e sobretudo diante da crise asiática do final da década de 1990, o Plano demonstraria as suas inerentes fraquezas, sobretudo no que diz respeito ao crescimento descontrolado da dívida externa e à incipiência do processo de reestruturação produtiva nacional.

Durante a administração de Cardoso, a crise brasileira das últimas décadas finalmente adquiriu uma explicação oficial e, então, se tornou objeto de um projeto político coordenado e coerente. Cardoso identificava tanto na conjuntura econômica do período, quanto nas estruturas do Estado brasileiro as razões para a falência crônica dos governos anteriores em solucionar os mais graves problemas que afligiam a sociedade brasileira. O Plano Real lidava fundamentalmente com o primeiro termo da equação e, nesse sentido, representava uma tentativa de controlar os efeitos prejudiciais às economias emergentes da desregulamentação abrupta dos mercados e, ao mesmo tempo, fomentar os ganhos inerentes à inserção do país nos volumosos fluxos de capitais transnacionais. Restava, então, lidar com o segundo termo da equação. Para isso, em seu primeiro ano de mandato, Cardoso liderou a elaboração do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, em cuja apresentação ele afirma:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p. 9).

De acordo com o plano, era preciso substituir o modelo de administração pública altamente burocratizado consagrado pela Constituição de 1988 (evidenciado, por exemplo, pela estabilidade do funcionalismo público, pelo excesso de normas e procedimentos e, ainda mais importante, por sua rigidez) pelo modelo gerencialista, orientado por resultados, percebido como mais racional, eficiente, flexível e, sobretudo, como menos oneroso aos cofres públicos. Na prática, isso significava uma ampla reforma administrativa cujos principais objetos repousavam na mudança do regime de trabalho dos servidores públicos, na alteração nas regras da

previdência social e na alienação para a iniciativa privada das empresas públicas e da prestação de serviços públicos, como a assistência em saúde (COSTA, 2000).

Para implementá-la, Cardoso agiu sobretudo por meio de decretos e medidas provisórias, ferramentas que lhe permitiam pressionar o Congresso Nacional a se movimentar em sentido pré-determinado, mas que, quando usadas tão extensamente, resvalam nos limites mesmo da democracia. Ainda assim, partes de seu plano envolviam alterações à Constituição, o que, portanto, requereu a formação de uma ampla coalizão parlamentar. Os dividendos políticos da estabilização da economia ou, mais precisamente, o alto custo político da oposição à continuidade do projeto de estabilização e da retomada da economia brasileira conferiam a FHC os recursos de poder necessários para arregimentar deputados e senadores.

Contudo, a ampla coalizão resultava em falta de coesão interna e na necessidade de negociações, concessões e alterações no projeto original. Mais uma vez, a oposição entre a tradição nacional-desenvolvimentista e a modernidade neoliberal (COUTO; ABRUCIO, 2003) ou, então, entre o monetarismo, braço direito do neoliberalismo, e os autoproclamados desenvolvimentistas, braço esquerdo da ordem (SAMPAIO JR., 2012) é explicativa das disputas em torno da reforma do Estado sob a gestão governamental de Cardoso.

Segundo Couto e Abrucio (2003, p. 296-7),

A partir desse cenário político, o Estado resultante desse período pareceu-se mais com um caleidoscópio, não podendo ser chamado simplesmente de neoliberal, como fazia a oposição e proclamavam alguns analistas. Primeiro, em razão dos dados que revelam o perfil da intervenção governamental. FHC não reduziu os gastos sociais, reforçou certas carreiras da burocracia pública e não transformou a privatização numa forma de retirar o aparelho estatal completamente da atividade econômica.[...] O fato é que a atuação estatal no período FHC foi marcada por uma diversidade de respostas, de modo que se a política cambial, em certo momento, adotou uma crença absoluta nos fluxos de capitais como salvadores da pátria, as medidas na área de Saúde, peça-chave de qualquer *Welfare State*, estiveram bem longe do neoliberalismo.

Embora o argumento de Couto e Abrucio (2003) seja fundamental para compreendermos as disputas sociais nacionais que conformaram o processo particular de neoliberalização do Brasil, ele é prejudicado (assim como poderia ser dito sobre o argumento de Sallum Jr., 2015) por uma certa visão reducionista do neoliberalismo. Essa visão, por sua vez, é fruto da incompreensão das disputas

sociais transnacionais que, ao longo da década de 1990, transformaram o projeto político neoliberal especialmente no que diz respeito à versão promovida pelas instituições financeiras internacionais.

O neoliberalismo é mais bem compreendido como um projeto político com um objetivo bem estabelecido – destruição das coletividades que poderiam servir como obstáculos para a lógica do puro mercado, segundo a definição de Bourdieu (1998) – e com efeitos bem definidos – o restabelecimento das condições para a acumulação capitalista e a recuperação do poder das elites econômicas, segundo a definição de Harvey (2008). Ao longo da década de 1990, como mostramos no primeiro capítulo, o que ocorreu foi justamente a ampliação das rotas possíveis para a construção da utopia neoliberal, resultado da interação entre os economistas liberais ortodoxos e os advogados dos direitos humanos na América Latina e no Leste Europeu.

Essa associação propôs desafios para a legitimação do novo estado das relações sociais de forças entre as classes em cada país e entre os países. Falamos, mais precisamente, da emergência da teoria do Estado democrático favorável aos mercados e de sua ascensão ao estatuto de teoria oficial do desenvolvimento entre as instituições financeiras internacionais nesse período (processo beneficiado, inclusive, pela experiência brasileira). Segundo essa teoria, a rota para o desenvolvimento econômico e social sustentável das nações está localizado na complementaridade entre Estado e mercado: os governos devem, por um lado, intervir menos nas áreas em que os mercados funcionam razoavelmente bem, permitindo que a competição nacional e internacional floresça; e, por outro lado, devem concentrar a sua intervenção nas áreas em que os mercados sozinhos não são suficientes, como no investimento em educação, saúde e no alívio direto da pobreza, na construção da infraestrutura administrativa, regulatória e jurídica necessária para o funcionamento do regime democrático e da economia de mercado e no fornecimento de uma fundação macroeconômica estável.

Nesse sentido, a configuração específica do processo de neoliberalização do Estado brasileiro foi criada pelas disputas sociais particulares nesta sociedade. Ao mesmo tempo, foi criatura dos interesses dominantes entre as elites do capitalismo transnacional que detêm exclusivamente o poder de descrever as soluções

possíveis para os dilemas inerentes ao regime neoliberal de acumulação e dominação capitalista. Quanto mais distante dos dilemas centrais ao novo regime – ponto em que esses interesses, também concorrentes entre si, são menos coesos –, mais ampla é a margem de ação e inovação dos artesãos dos Estados neoliberais. Na década de 1990, ocupavam esse espaço questões como a proteção do meio ambiente e o alívio da pobreza extrema que, embora proclamados pelas instituições financeiras internacionais como objetivos primordiais do desenvolvimento sustentável, eram enfrentados sobretudo por meio de declarações de princípios. Já quanto mais próximo aos dilemas centrais ao novo regime, mais restrita é essa margem, de modo que a solução descrita pelas forças do capitalismo transnacional parece ser a única solução possível, evidente e necessária. No Brasil da década de 1990, essa relação se manifesta na poderosíssima e duradora coalizão formada em torno do projeto de privatizações e, complementarmente, de desregulamentação dos mercados antes monopolizados ou hegemônicos pelas empresas públicas.

Entre os anos de 1991 e 2002, 165 empresas estatais das três esferas de governo do Brasil (união, estados e municípios, considerando apenas as capitais) de vários setores econômicos, como a aviação civil, a mineração, a siderurgia, a energia, a telecomunicação, o sistema bancário foram privatizadas (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019; SOARES, 2004). As privatizações resultaram em grande influxo de capitais para os cofres públicos e, ao mesmo tempo, na alienação do controle público de setores estratégicos para o capital financeiro nacional e, sobretudo, internacional (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). Nesse processo, vimos também maior influência de instituições como o Banco Mundial, que prestou assessoria técnica para as reformas legais necessárias de forma a assegurar autorização para as privatizações, bem como para a construção dos novos marcos regulatórios da economia brasileira pós-privatizações. O Banco também financiou o processo de sanitização das finanças das empresas públicas de modo a inseri-las no processo de privatizações (cf. ROCHA, 2004).

Vários aspectos do processo de privatizações foram extremamente controversos. Os opositores da coalizão de apoio ao governo Cardoso, em especial os partidos de esquerda, apostaram centralmente no poder de veto do Poder Judiciário como forma de retardar ou impedir as privatizações. Em sentido amplo, a

oposição acreditou na promessa da Constituição de 1988 de que o recurso judicial seria um meio promissor de deter a ação governamental (ALMEIDA, 1999). Apenas entre 1991 e 1998 moveu cerca de novecentas ações judiciais questionando diferentes aspectos dos processos de privatização de empresas determinadas, bem como a legitimidade do processo como um todo (OLIVEIRA, 2005).

Mais de um terço delas dizia respeito à privatização da Vale do Rio Doce e do Sistema Telebrás, as empresas mais valiosas do país depois da Petrobras, que ficou de fora do processo. Em ambos os casos, as suspeitas da oposição recaem especialmente sobre a excessiva proximidade entre os membros da administração de Cardoso responsáveis pela supervisão do processo de privatização e os prováveis compradores das empresas, em geral instituições financeiras como o Banco Bradesco e o Banco Opportunity. As acusações iam desde o tráfico de influência até o pagamento de propinas.

As centenas de ações judiciais foram movidas nas diferentes instâncias do Poder Judiciário brasileiro, incluindo institutos como a recém-criada Ação Direta de Inconstitucionalidade, apreciada diretamente pelo Supremo Tribunal Federal. Nas instâncias inferiores, a resposta judicial ora favoreceu a oposição, ora favoreceu o governo. No entanto, nas instâncias superiores, os magistrados adotaram posição mais coesa e decididamente favorável à continuidade das privatizações. Desse modo, embora a judicialização do processo tenha logrado o seu retardamento, se demonstrou incapaz de garantir o seu impedimento. Anote-se que, segundo levantamento de Oliveira (2005), nenhuma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida contra os processos de privatização teve seu mérito julgado procedente pela Suprema Corte. Em sentido estrito, prevaleceu entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal a contenção em relação ao controle judicial da ação governamental. Segundo, novamente, Oliveira (2005), esse episódio demonstrou que, embora válida a tese de que a arquitetura institucional da Constituição de 1988 havia favorecido a judicialização da política, o que prevalece no Brasil da década de 1990 é, na verdade, a politização da justiça.

Outro aspecto fundamental desse fenômeno foi encontrado na Procuradoria-Geral da República. Cardoso, ao longo de seus oito anos de mandato presidencial, reconduziu por três vezes ao cargo de chefe do Ministério Público Federal Geraldo

Brindeiro. O Procurador-Geral, todavia, ficaria mais conhecido pelos títulos pejorativos atribuídos a ele por grupos de oposição ao governo federal, difundidos pela mídia, como “engavetador-geral da república” ou “prevaricador-geral da república”. Os títulos denotavam a insatisfação da oposição em relação à passividade ou à omissão de Brindeiro em relação às várias denúncias contra ao que identificavam como más práticas da administração de Cardoso e de membros de sua coalizão política. O caso mais notável é o da emenda constitucional que permitiu a reeleição de Cardoso em 1998. Segundo um grupo de parlamentares, a coalizão no governo havia comprado o apoio de deputados e senadores à aprovação da emenda. A acusação jamais provada. FHC, por sua vez, nega que a negociação da emenda tenha envolvido meios ilegais. O Procurador-Geral, único capaz de investigar o caso, não aceitou as denúncias contra o governo federal. Para a oposição, a omissão de Brindeiro era evidência de que seu compromisso político-ideológico com o governo era superior ao seu dever profissional, daí a alcunha pejorativa.

Em resumo, é inegável, no Brasil na década de 1990, a fragilidade do que hoje chamamos de estrutura judicial de combate à corrupção. Em linhas gerais, prevaleceu, sobretudo nos estratos superiores da magistratura e do Ministério Público, uma espécie de corrente jurídica baseada na moderação em relação ao emprego do poder de veto do Poder Judiciário e de fiscalização da ação governamental. No entanto, seguindo as pistas assentadas por Dezalay e Garth (2002), podemos atribuir essa postura à morfologia da tradicional elite jurídica brasileira, configurada como uma rede de famílias extensas da lei que compreende desde advogados, procuradores de justiça e magistrados até parte os políticos profissionais. Dos vínculos sociais entre eles resulta, então, a espécie de disposição para a deferência em relação ao poder político e às regras peculiares do jogo político brasileiro observada na década de 1990.

A debilidade da Polícia Federal (PF) e, por consequência, da investigação criminal no âmbito federal também contribuía para a fragilidade da estrutura judicial de combate à corrupção. Como mostra Arantes (2011), a PF ingressou na Nova República com a mesma e precária estrutura organizacional que herdou de sua posição secundária entre os aparatos de repressão política e penal do regime militar.

Na prática, ela ainda não possuía o número de agentes, as *expertises*, o dinheiro e a autonomia para realizar as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição de 1988. Apenas no final da década de 1990 e, sobretudo, no começo dos anos 2000 esse cenário é fundamentalmente modificado; porém, esse é outro tema que trataremos apenas mais adiante.

Agora, se observamos a mesma postura adotada pela elite jurídica brasileira diante dos preceitos fundamentais do programa do Estado democrático favorável ao mercado, notamos também a sua influência. Nele, a lei é o instrumento fundamental de legitimação da ordem econômica e social neoliberal e a independência e autonomia das instituições de justiça servem precisamente à defesa e reprodução dessa ordem. Portanto, o poder de veto judicial e a fiscalização do poder público, segundo a lógica do programa, serve ao controle das ações governamentais que contestam os princípios do projeto político neoliberal inscritos na ordem jurídica. As privatizações, de certo, não são compreendidas por essa categoria. Objetivamente, as decisões do Poder Judiciário brasileiro contribuíram para a sua legitimação e, nessa extensão, para a criação da ordem neoliberal brasileira.

3.3. Os desafios da justiça democrática

A outra face da moeda da função de defesa e reprodução da ordem social neoliberal atribuída às instituições de justiça é a administração, por meio da repressão penal, da massa de trabalhadores de baixa renda, parte dos quais situados nos setores menos qualificados do mercado de trabalho e no chamado mercado informal, e muitos deles desempregados, situação responsável pela precarização de suas condições sociais de vida. Diante de nossos limites de tempo, espaço e mesmo de domínio temático, nos é impossível realizar o exame minucioso da história recente da repressão penal no Brasil, uma das linhas de investigação mais complexas e prolíficas da sociologia brasileira. Nos limitaremos, portanto, a delinear alguns de seus traços que, de acordo com o nosso julgamento, são imprescindíveis para a compreensão dos argumentos que vêm sendo desenvolvidos ao longo desta tese.

Como mostramos, o direito e as instituições de justiça brasileiras foram objeto de significativas transformações no processo de redemocratização do país e com a Constituição de 1988. Porém, no que diz respeito ao direito penal, ao direito processual penal e ao sistema de justiça criminal, suas estruturas permaneceram em grande medida inalteradas. Em certo sentido, a Constituição de 1988 consagrou a série de mudanças incrementais e, por vezes, acidentais que definiram a lógica de funcionamento desse sistema ao longo do século XX. Entre ela, a manutenção da estrutura bifásica do processo penal brasileiro, isto é, composto por uma primeira fase administrativa ou inquisitorial, materializada pelo inquérito presidido pela autoridade policial, e por uma segunda fase judicial ou acusatória, protagonizada pelas partes – o Ministério Público, representando o Estado, e a defesa, representando o réu – e pelo magistrado, que cuida simultaneamente da instrução do processo e de seu julgamento (LIMA, 1989).

Em sentido amplo, o elemento de “programa positivo” promovido pela Constituição de 1988 consistiu na reafirmação formal dos princípios basilares da justiça democrática, como os direitos ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e ao *habeas corpus* e a separação entre as funções de investigar, acusar, julgar e punir, como resposta à prática autoritária que governou os trabalhos de tribunais militares e civis no passado recente. Além disso, foi mantida a divisão do trabalho policial ostensivo e investigativo em duas instituições, a Polícia Militar e a Polícia Civil ou Judiciária, respectivamente, cujo modo de organização também não foram fundamentalmente alteradas.

Roberto Kant de Lima é um dos cientistas sociais brasileiros que se dedicou à compreensão das contradições da redemocratização brasileira no que diz respeito ao campo da segurança e da justiça penal brasileira. Lima define que, na cultura jurídica penal brasileira prevalece, a tradição inquisitorial, “colaborando para a permanência da hierarquia e da inquisitorialidade num universo explícito de uma cultura política que se define como igualitária, individualista e acusatória” (LIMA, 1989, p. 19). Isso que seria um paradoxo insuportável do ponto de vista da dogmática jurídica, conforma, portanto, a lógica das práticas jurídicas e judiciais no Brasil:

O Judiciário pode justificar-se porque está reprimindo acusatoriamente, "estritamente em obediência à lei". Não molda suas ações por princípios inquisitoriais; está "escravizado" aos atos públicos e à lei. A polícia, entretanto, não está. Daí que a atividade discricionária, arbitrária, da polícia inquisitorial permite ao Judiciário permanecer "inocente", "puro" em relação às consequências práticas da aplicação e execução da lei no Brasil, embora beneficie-se, em seu julgamento, das informações obtidas extrajudicialmente pela polícia (LIMA, 1989, p. 18).

No que se refere ao trabalho de acusação desempenhado pelo Ministério Público, o argumento da "estrita obediência à lei" a que se refere Lima está fundamentalmente alicerçado sobre o princípio da obrigatoriedade; ou, então, da indisponibilidade da ação penal pública, herdado da tradição jurídica romano-germânica e consagrado na Constituição Federal de 1988. Em termos doutrinários, ele é justificado como mecanismo garantidor do efetivo governo das normas e estatutos jurídicos, verdadeiras expressões da vontade coletiva da comunidade política, sobre as vontades e disposições idiossincráticas de seus aplicadores. Em síntese, esse princípio determina que o acusador deve iniciar a ação penal pública em todos os casos em que restam identificadas evidências da autoria e da materialidade de um crime, não lhe cabendo tomar a iniciativa da desistência (MAZZILLI, 2002, s.d.).

Ao longo da história recente das lutas institucionais do Ministério Público brasileiro, esse princípio foi diversas vezes atacado. Em comum, a ideia de que ele seria uma limitação à autonomia da instituição e uma das causas da ineficiência da prestação jurisdicional penal no Brasil. Ele produz a sobrecarga de trabalho e, assim, impede que os promotores se concentrem na repressão aos crimes mais graves e complexos (AZEVEDO, 2010; MOUZINHO, 2007). Para os promotores criminais brasileiros, essa ineficiência também é provocada pela complexidade do sistema de direitos e garantias do processo penal brasileiro e, especialmente, pela má qualidade do trabalho policial, reflexo da resistência das organizações policiais em relação à concessão do poder de direção do inquérito para o Ministério Público (AZEVEDO, 2010). Já para os policiais, sobretudo os militares, o diagnóstico da ineficiência é correto, porém há relativa divergência quanto a sua causa. Para esses policiais, ela também é causada pelo sistema de garantias e direitos do processo penal brasileiro, mas também pela forma como promotores e juízes realizam os seus

trabalhos, ideia materializada em uma expressão corriqueira na sociedade brasileira: “a polícia prende, mas a justiça solta” (ALVES; JESUS; RUOTTI, 2018).

As distintas razões oferecidas por esses grupos de agentes para a ineficiência da prestação jurisdicional penal no Brasil é expressão dos conflitos entre sistemas de conhecimentos e práticas que animam as relações entre os agentes estatais encarregados do controle punitivo. Agora, no entanto, queremos destacar o que há de comum entre elas: o diagnóstico da ineficiência e a visão negativa acerca do sistema de garantias e direitos do processo penal brasileiro.

3.4. Os anos 1990 e a reposta à crise da segurança pública brasileira

De fato, houve no Brasil significativo aumento nas taxas de criminalidade na década de 1990, em especial da violência urbana e dos crimes violentos, entre os quais os homicídios (ADORNO; SALLA, 2007). Embora esse aumento, iniciado ainda na década de 1970, fosse semelhante às tendências observadas em outras sociedades dotadas de estruturas sociais assemelhadas às do Brasil, foi na década de 1990 que ganhou maior visibilidade, em parte decorrente do aumento efetivo de ocorrências, em parte devido ao aperfeiçoamento progressivo de estatísticas de criminalidade, em especial em alguns estados da federação, como São Paulo². Com base em informações de maior qualidade, foi possível melhor compreender a evolução dos crimes e das violências na esteira das crises capitalistas mundiais e de políticas econômicas nacionais que alargaram a desigualdade social brasileira.

A explicação para o fenômeno observado no crescimento expressivo das taxas de criminalidade no Brasil dos anos 1990 não é simples, nem consensual entre os estudiosos do assunto, pois distintos processos sociais, de escala global e local, parecem interagir na conformação do fenômeno (ADORNO; SALLA, 2007). Contudo,

2 Embora desde o século XIX houvesse preocupações com estatísticas de crimes, as deficiências eram notórias. Ao longo da história republicana, diferentes estados da federação buscaram constituir suas estatísticas apelando para metodologias diversas. O esforço para a melhoria das estatísticas é, em grande medida, fruto da ação de pesquisadores e dos centros de pesquisa no estudo da violência e dos crimes que começaram a apontar as deficiências metodológicas e técnicas. Grosso modo, os esforços para construção de estatísticas nacionais dotadas de maior confiabilidade datam de meados dos anos 1990, fruto do papel desempenhado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pela edição regular dos Anuários e do Atlas da Violência (cf. LIMA, 2005).

o poder público pareceu tratar o fenômeno principalmente como um problema de lei e ordem.

A epítome inicial desse processo concentra-se na Lei de Crimes Hediondos de 1990 e nas disputas que ocorreram em seu entorno nos anos seguintes. Em primeiro lugar, é importante registrar que a edição dessa norma integra os esforços de regulamentação de diretrizes constitucionais que marcaram as primeiras legislaturas da Nova República. A rapidez de sua tramitação é, por sua vez, reveladora da disposição social e política quanto à resposta do Estado àqueles que eram os mais graves crimes possíveis. A mesma disposição realizou-se também no texto da lei, que definiu o rol de crimes hediondos e estabeleceu a sua inafiançabilidade e sua imprescritibilidade, como determinava a Constituição. Mas que também estendeu seu alcance, determinando a impossibilidade de progressão no regime de cumprimento da pena de réus condenados por algum dos crimes definidos pela norma e aumentando as suas respectivas penas. A lei que assentava o tratamento dispensado aos crimes de mais elevado grau de repulsa moral, o fazia justamente por meio da diminuição do número de garantias e direitos de investigados, acusados, réus e condenados.

Ao longo da década de 1990, tentou-se por diversas vezes expandir novamente o alcance da lei, em especial no parlamento federal. A imprensa policial e os crimes de grande repercussão midiática (geralmente por envolver pessoas famosas ou de elevado poder econômico) contribuíram sobremaneira para esse processo. O mais notável é o caso da atriz Daniella Perez, filha da diretora de telenovelas Glória Perez, cruelmente assassinada por um de seus colegas de trabalho, Guilherme de Pádua, e sua namorada, Paula Thomaz, conforme avaliou o tribunal júri responsável pelo julgamento do caso. Antes disso, no entanto, e frente às incertezas quanto à punição dos responsáveis pelo crime, Glória Perez liderou a construção de um projeto de lei por iniciativa popular (ao que sabemos, o primeiro da Nova República) que incluiu o homicídio qualificado entre o rol de crimes hediondos. Na ocasião, discutiu-se também a possibilidade de inclusão da pena de morte no direito penal brasileira, proposta que, felizmente, não prosperou.

A construção política do problema de segurança pública no Brasil como uma questão de lei e ordem sofreu nova inflexão, ainda mais potente, com a emergência

do crime organizado, de sua luta pelo monopólio sobre o mercado ilícito de drogas e o consequente aumento na incidência de crimes violentos. Em sentido estrito, a combinação entre essas novidades da década de 1990 decretou o definitivo ingresso do Estado brasileiro no regime global de repressão ao tráfico de drogas.

Como aprendemos a partir das investigações de Adorno e Salla (2007), Villela (2020) e Manso e Dias (2018), a gênese de ambos os processos data da década de 1970 e sua consolidação ocorreu na década de 1990. No primeiro período, há a formação do embrião do que hoje conhecemos como o Comando Vermelho, organização criminosa que controla diferentes porções do território de favelas do município e região metropolitana do Rio de Janeiro e, por meio de suas coalizões, brasileiras, monopoliza o comércio de entorpecentes nessas regiões, assim como o cometimento de outras atividades ilícitas, como os assaltos a banco. No segundo, há o nascimento do Primeiro Comando da Capital, organização criminosa formada nos presídios paulistas e que, em pouco tempo, tomou o controle da maior parte do mercado atacado e varejista de entorpecentes no país, provocando, segundo Manso e Dias (2018, p. 12), “uma pequena revolução na forma de distribuir drogas no Brasil”.

Também no primeiro período é deflagrada a política de guerra às drogas especialmente nos Estados de Rio de Janeiro e São Paulo. Essa política rapidamente alcançou o Brasil uma vez que o país foi identificado como rota de passagem da cocaína produzida em outros países latino-americanos para os Estados Unidos e a Europa. Data de 1976, por exemplo, a chamada Lei de Tóxicos brasileira, que vigorou até os anos 2000 e responsável pela implementação do modelo político-criminal de repressão à produção, ao tráfico e ao consumo de narcóticos dos Estados Unidos transformado em modelo universal de tratamento do problema das drogas a partir de sua incorporação à agenda da Organização das Nações Unidas. Simultaneamente ao processo de redemocratização do país, na década de 1980, ocorre a intensificação dos esforços estadunidenses para a internacionalização de sua política de repressão criminal aos entorpecentes, consagrada pela Convenção da ONU de 1988, como mostramos no primeiro capítulo.

O novo estatuto internacional da questão fez-se presente na própria Constituição brasileira, promulgada no mesmo ano. Pois, se os deputados constituintes atribuíram às legislaturas futuras a faculdade de criar o rol de crimes hediondos, eles também cuidaram de nele garantir a presença de três atividades ilícitas: a tortura e o terrorismo, como evidentes respostas às práticas da ditadura militar e da guerrilha, respectivamente; e “o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins”, como diz o inciso XLIII do quinto artigo do texto constitucional. Nos primeiros anos da Nova República, o tráfico de drogas foi objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja conclusão genérica sobre o tema parece ter sido diretamente extraída de relatórios da ONU ou do Departamento de Estado dos Estados Unidos: “cresce o poder do narcotráfico. Esse poder ameaça, alicia, mata. Onde consegue chegar ao governo, destrói a democracia” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1991 *apud* VILLELA, 2020, p. 251).

Segundo Villela (2020), no rescaldo dessa CPI apareceram os projetos de endurecimento da legislação antidrogas brasileira. Todavia, seu desenvolvimento é em grande medida prejudicado pela instabilidade política e social da administração de Collor (1990-92) e Franco (1992-94) tanto quanto devido a uma agenda legislativa dominada pelas questões relacionadas às reformas econômica e administrativa e, pouco depois, ao processo de impeachment de Collor. Por essa razão, a estruturação da política de guerra às drogas no Brasil foi iniciada apenas na administração seguinte, liderada por Cardoso. A partir de 1994, as seções antidrogas da ONU e da OEA intensificaram a pressão exercida sobre o Estado brasileiro para a sua adequação legal e institucional à Convenção Antidrogas de 1988 e a outros acordos de cooperação penal internacional relacionados a essa mesma matéria. Essa pressão induziu a administração de Cardoso a realizar um conjunto de reformas: primeiro, a criação de programas e secretarias federais dedicadas ao desenvolvimento, implementação e avaliação da política antidrogas e, com isso, a expansão do investimento federal na repressão ao narcotráfico; segundo, a tipificação penal das organizações criminosas e a adoção de técnicas especiais para a sua investigação (que, como vimos, compreendem instrumentos de mitigação das liberdades e direitos individuais), ambas materializadas na Lei 9.034/1995 e posteriormente expandida pela Lei 9.807/1999, que cria Programa Federal de

Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas; terceiro, a criminalização da lavagem de dinheiro, materializada na Lei 9.613/1998, e a criação de instituições, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e instrumentos jurídicos, como a quebra do sigilo fiscal e bancário, dedicados ao monitoramento e à repressão eficazes do crime de lavagem de dinheiro; por fim, a transformação do tráfico de drogas em uma questão de segurança nacional e a consequente militarização de sua repressão (VILLELA, 2020).

A pressão internacional exercida sobre um Estado brasileiro fragilizado pela crise econômica e cada vez mais dependente da simpatia dos fluxos de capitais internacionais desencadeou, portanto, inflexões graduais na política criminal brasileira, bem como no próprio Estado brasileiro. Além disso, a eleição do tráfico de drogas e, sobretudo, das organizações criminosas como inimigos públicos número um do desenvolvimento social, político e econômico brasileiro favoreceu a retradução da linguagem por meio de que parte expressiva dos operadores do sistema de justiça criminal e da sociedade brasileira compreendia os princípios da justiça democrática. Mais precisamente, a crítica de viés autoritário e violento transmutou-se em considerações sobre a eficácia e a eficiência da prestação jurisdicional penal. A guerra às drogas e o combate ao crime organizado converteram-se nos principais recursos de legitimação (interna e externa) da miríade de arbitrariedades praticadas cotidianamente por atores do sistema de justiça criminal brasileiro.

Falamos, em primeiro lugar, do assustador número de assassinatos extrajudiciais cometidos por policiais uniformizados em suas incursões desorganizadas nos presídios ou nas favelas paulistas e fluminenses e em seus encontros com as organizações criminosas que as dominavam. Na mesma direção encontram-se policiais sem uniforme, isto é, aqueles que participam de grupos de extermínio, entre os quais “esquadrões da morte”. São frequentemente associados a “chacinas” como reação e suposta vingança, pela morte de policiais, colegas de ocupação e profissão, mortos nos confrontos violentos com as organizações criminosas (cf. NOROÑA, 2007). Em segundo lugar, do conjunto de violações de direitos que estruturam a maior parte do trabalho cotidiano do sistema de justiça criminal brasileiro: o “esculacho”, as confissões obtidas mediante tortura, e os

flagrantes forjados pela polícia ostensiva, seguidos de seu posterior saneamento sob a forma do inquérito da polícia judiciária e da ação penal promovida pelo promotor de justiça (cf. JESUS, 2016). A tais procedimentos vem se juntar a adoção de receitas práticas informais de interação entre advogados, promotores e juízes nas varas criminais, desde as audiências de custódia até o julgamento formal, que levam ao apagamento das especificidades de cada processo (e, portanto, das violações de direitos, por vezes formalmente, denunciadas pelo réu) em favor da celeridade e da eficiência da prestação jurisdicional penal (SAPORI, 1995). Da combinação entre esses fenômenos resulta, por um lado, uma força policial que ano após ano figura entre as mais letais do mundo e tem, entre seus alvos preferenciais, homens jovens, negros e pobres; e, por outro, a terceira maior população carcerária do planeta, composta majoritariamente também por homens jovens, negros e pobres condenados ou aguardando julgamento por crimes relacionados ao tráfico de drogas e contra o patrimônio, como roubos e furtos (FBSP, 2022).

Assim foram conformadas as estruturas elementares do moderno punitivismo no Brasil. Anotemos, portanto, que elas são informadas pelos produtos exportados pelo punitivismo estadunidense, porém dispensam o seu principal mecanismo, as políticas de leniência penal. A razão mais evidente para isso é encontrada nas diferenças entre o processo penal brasileiro e estadunidense: no Brasil, com exceção dos casos de crimes graves contra a vida, não há julgamento por tribunal do júri. Por consequência, na maioria dos processos penais, o destino dos réus é exclusivamente controlado por magistrados que, assim como os demais atores do sistema de justiça criminal, se encontram pressionados pela demanda por eficiência na prestação jurisdicional penal. Em razão de suas próprias prerrogativas, são percebidos como os principais responsáveis pela suposta impunidade penal que assola a sociedade brasileira.

Como mostra o estudo de Saporì (1995) sobre varas criminais na cidade de Belo Horizonte, o juiz coordena o trabalho informal de abreviação do processo penal, liderando inclusive a realização de acordos informais entre promotores, defensores e réus em casos que compreendem ser de menor potencial ofensivo (como o porte de drogas e o furto). Nesses acordos informais, o juiz geralmente compromete-se com a aplicação da pena mínima ao réu desde que ele confesse o crime e se disponha a

não recorrer da sentença condenatória, o que permite a omissão de certos atos da instrução criminal e a abreviação do processo. Os promotores, nesses casos, abrem mão de parte de sua pretensão punitiva, mas são recompensados pela rápida conclusão do processo, bem como pela capacidade de somar mais uma condenação às estatísticas de sua instituição.

No Brasil, o fenômeno da justiça como linha de montagem configura-se em função do poder e do protagonismo da magistratura no processo penal. Este produto do estado das relações de forças e da divisão de competências entre as instituições do sistema de justiça criminal brasileiro é o que identificamos como a razão menos evidente para a infertilidade dos instrumentos da justiça penal negociada estadunidense no Brasil. Como vimos no primeiro capítulo, a infraestrutura jurídica das políticas brasileira de leniência penal foi em sua maior parte construída ao longo da década de 1990. Elas estão particularmente presentes nas leis criadas na segunda metade da década, quando identificamos os esforços do poder público brasileiro para se adequar às melhores práticas do direito internacional. Porém, o modelo do contrato – característica por excelência da versão estadunidense – não prosperou. No Brasil, as políticas de leniência penal assumiram outro caráter.

3.5. Delação premiada: causa especial de diminuição da pena

Entramos, agora, no terreno do que Langer (2004) classifica como o processo de tradução jurídica. Segundo o pesquisador, a literatura jurídica comparada identificou que as últimas décadas do século XX foram marcadas pela difusão de normas e práticas jurídicas estadunidenses, especialmente de seu modelo de justiça penal negociada, configurando o fenômeno da americanização dos processos penais nacionais. Em larga medida, esses estudos concentraram-se somente nas dimensões normativas do fenômeno, como manda a corrente do formalismo jurídico, e, assim, foram levados a concluir que o transplante de normas entre os países resultaria também na identidade entre as suas práticas jurídicas. Langer (2004), contudo, desafia essa hipótese. Munido de uma orientação teórico-metodológica mais realista, ele afirma que a importação de normas e práticas jurídicas é mediada por um processo de tradução definido como a luta entre diferentes atores e grupos

dentro do país importador cujo objeto é o sentido ou o significado da norma importada e que se faz necessária em razão das diferenças entre as culturas jurídicas, compreendidas como estruturas de interpretação e sentido, dos países exportadores e importadores. Desse modo, ainda que os importadores tentem reproduzir a norma ou a prática jurídica da maneira mais fidedigna possível, ela é necessariamente transformada pelas estruturas de sentido, pelas disposições individuais, pelos sistemas de incentivos e pelos arranjos institucionais e de poder que descrevem as estruturas de cada sistema de direito.

As políticas de leniência penal estadunidenses, fundamentadas sobre o seu modelo de justiça penal negociada, são, então, traduzidas à cultura jurídica inquisitorial brasileira e, nesse processo, assumem a forma de causa especial de diminuição da pena. Compreende-se que, no Brasil, o trabalho de fixação da pena é dividido em três fases. Na primeira, o juiz examina as características do crime, como a culpabilidade do réu, seus antecedentes, sua personalidade e os motivos do crime, e fixa a pena-base, que não pode estar aquém ou além do mínimo e do máximo, respectivamente, da pena cominada pela lei violada. Na segunda, o juiz aprecia as circunstâncias atenuantes, como a confissão, e agravantes, como a reincidência, e determina a diminuição e/ou o aumento da pena-base que, mais uma vez, não pode restar menor ou maior do mínimo e do máximo, respectivamente, da pena cominada pela lei violada. Na terceira, o juiz avalia a incidência das causas especiais de aumento ou diminuição da pena, o que agora permite a ele diminuir a pena para patamar inferior ao mínimo estabelecido pela lei ou superior ao máximo (NUCCI, 2006, 2017).

As hipóteses específicas configuradas pelas leis mencionadas anteriormente dizem todas respeito à cooperação com a justiça penal de investigados, acusados ou réus em casos de crimes praticados em concurso de pessoas. Nesse sentido, a cooperação é considerada eficaz e, portanto, recompensada se contribuir para a elucidação do crime, para a reparação dos danos causados por ele e para a identificação dos demais perpetradores, derivando da última condição o seu apelido: delação premiada. Vemos, desse modo, que se trata de um instrumento cuja razão de existência, do ponto de vista do Estado, é a facilitação ou a expediência da investigação criminal, da ação penal e do julgamento. Contudo, as instituições

responsáveis pelas duas primeiras fases do processo penal na prática não dispõem de competência sobre o instrumento. Se estabelecem o compromisso de manifestar ao juiz a concessão da causa especial de diminuição da pena ao réu, o pedido não possui força de contrato ou de lei, isto é, ele não vincula a opinião do juiz à opinião do delegado de polícia, do promotor e do defensor. Como é notado na descrição do sistema trifásico de fixação da pena, a apreciação da incidência de causas especiais de diminuição da pena é uma competência exclusiva do magistrado titular do processo. Portanto, é o juiz que em última instância determina se a cooperação do réu justifica a concessão dos prêmios estabelecidos pela lei, sendo eles a redução de um terço a dois terços da pena e, em casos considerados excepcionais, o perdão judicial.

Diante disso, nossa primeira conclusão é que o principal efeito de tradução das políticas de leniência penal estadunidenses à cultura jurídica inquisitorial brasileira é a atribuição ao juiz do direito de dizer como e quando fazer uso delas. A explicação para esse efeito é, por sua vez, localizada no estado das relações diferenciais de poder entre promotores e juízes brasileiros, que certamente colocam o último grupo no topo das hierarquias jurídicas. Sob essa perspectiva, diferem fundamentalmente do estado das relações diferenciais de poder entre promotores e juízes estadunidenses, cujas posições nas hierarquias jurídicas são mais próximas.

Já nossa segunda conclusão é que, a despeito das diferenças, a lógica das políticas estadunidenses de leniência penal se provou extraordinariamente resiliente. Relembramos, agora, a discussão realizada no segundo capítulo e, em particular, a classe do *cooperation agreement*. Afirmamos que a incerteza quanto ao desfecho da colaboração é uma característica fundamental desse tipo de política de leniência penal. Mais precisamente, ela serve à produção de uma espécie de relação de dependência entre colaboradores e autoridades públicas que, na prática, amplia a relação diferencial de poder entre eles em favor dos agentes do Estado (FYFE; SHEPTYCKI, 2006). No caso estadunidense, a manutenção dessa incerteza materializa-se na expectativa quanto à manifestação favorável do promotor de justiça à concessão dos benefícios. No caso brasileiro, a incerteza também emerge como uma característica fundamental da delação premiada, materializada, agora, na expectativa quanto à apreciação favorável do juiz acerca da cooperação do réu ao

longo do processo penal. No caso estadunidense, mostramos que as condições de possibilidade para a produção e a reprodução dessa incerteza eram compostas, entre outros elementos, pela deferência das cortes criminais estadunidenses em relação ao poder e à autonomia de sua promotoria de justiça. No caso brasileiro, afirmamos que as condições de possibilidade para a produção e a reprodução dessa incerteza são sobretudo compostas pela deferência dos magistrados dos tribunais superiores brasileiros em relação aos juízes de sua primeira instância.

Construímos um banco de dados com todos os acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) entre 1990 e 2021 em que há referência direta aos artigos que regulamentam a delação premiada na Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/1990 e art. 7, parágrafo 9, do Código Penal), na Lei do Crime Organizado (Lei 9.034/95), na Lei da Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/98), na Lei de Proteção a Testemunhas (Lei 9.807/99) e na Lei do Tráfico de Drogas (Lei 10.409/2002). Fomos capazes de localizar 92 acórdãos. Os casos das legislações mais recentes serão examinados no próximo capítulo.

Os mecanismos principalmente utilizados pelos defensores são o Recurso Especial, tipo de demanda estabelecida pela Constituição como forma de garantir a uniformidade da aplicação da lei federal, e o *Habeas Corpus*, tipo de recurso judicial estabelecido pela Constituição que serve ao reestabelecimento da liberdade a pessoas presas ilegalmente ou que tem a sua liberdade ameaçada por abuso de poder ou ato ilegal. Entre eles, são majoritários os casos em que o defensor pleiteia ao STJ a concessão do benefício da delação premiada que foi negado ao réu tanto pelo juízo de primeiro grau, quanto pelos tribunais estaduais de justiça. E, entre eles, são também majoritárias as decisões de não-conhecimento da demanda, o que, em síntese, representa a recusa do tribunal em avaliar o seu mérito. A justificativa formal para isso é bastante simples e está descrita na Sétima Súmula – instrumento dedicado à uniformização da jurisprudência – do STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”. A súmula, segundo a historiografia oficial do Tribunal, foi editada ainda em 1990 e teve por objetivo evitar que a corte se tornasse uma espécie de terceira instância da justiça penal, o que lhe sobrecarregaria e lhe impediria de exercer as suas funções precípuas. Na prática,

ela também significa que o trabalho de exame e valoração de provas realizadas em primeira e segunda instância é terminativo.

Para nós, a Sétima Súmula do STJ é a materialização da lógica que informa a relação deferente entre os tribunais superiores e os tribunais de primeira e segunda instância: o afastamento da alta magistratura federal em relação a quase totalidade dos processos que movimentam as varas criminais do país e, principalmente, dos tipos de réus envolvidos nesses processos. Por meio da limitação autoimposta, ela reforça o poder dos magistrados estaduais nos conflitos convencionais da justiça penal, ampliando também a distância entre eles e os réus habituais. No mesmo movimento, estabelece a infraestrutura para a reprodução da incerteza quanto ao desfecho da delação premiada.

Reconhecemos que a metodologia empregada não fornece o quadro da frequência do emprego da delação premiada nas centenas de varas criminais e nas dezenas de tribunais de primeira e segunda instância existentes no Brasil. Provavelmente existem múltiplas variações a respeito do modo como cada tribunal emprega o instituto e, até mesmo, se o empregam. Certamente esse é um tema que merece ser encarado em outras pesquisas e por outros pesquisadores. Mas, para a construção de nosso argumento, a questão mais importante diz respeito ao modo como as instituições judiciais responsáveis pelo controle da uniformidade na aplicação da lei decidiram enfrentar o conflito sobre a aplicação do instrumento. Nos Estados Unidos, os magistrados assentiram ao poder do promotor de justiça. No Brasil, a alta magistratura federal assentiu ao poder dos magistrados estaduais. Em ambos os casos, a posição dos réus restou enfraquecida.

Optamos por estabelecer o início dos anos 2000 como o limite temporal para a exposição realizada até agora, porquanto nesse período ganharam corpo os processos de reformas de vários âmbitos do sistema de justiça brasileiro iniciados ainda na década de 1990 e outros começaram a ser construídos. Eles transformaram não apenas as estruturas do sistema de justiça criminal brasileiro, como também contribuíram para a alteração fundamental do sentido do processo de neoliberalização do Estado brasileiro. Porém, trataremos deles apenas no próximo capítulo.

4. O Brasil entre o anacrônico e o moderno

Em 1998, Cardoso reelegeu-se em primeiro turno, derrotando mais uma vez o candidato do Partido dos Trabalhadores, Lula da Silva. O resultado da eleição confirmou o sucesso de Cardoso e de sua coalizão no poder em mobilizar a confiança da sociedade brasileira em seu plano de estabilização e retomada do crescimento econômico. A economia, no entanto, apresentava sinais de fraqueza. Por efeito da crise financeira asiática de 1997, o Real sofreu forte desvalorização em relação ao dólar estadunidense. A política de controle cambial de Cardoso exigiu a ampliação do volume de dólares estadunidenses injetados pelo Estado na economia.

As medidas, porém, provaram-se ineficazes. O Real seguiu em processo de desvalorização e o quadro de desequilíbrio nas contas do Estado brasileiro foi agravado. Diante da escassez de crédito, Cardoso e sua equipe econômica recorreram ao auxílio do Fundo Monetário Internacional. Em 1998, o Fundo concedeu ao país um empréstimo de cerca de 41 bilhões de dólares estadunidenses. Embora o Presidente tenha negado publicamente que o FMI tenha passado a tutelar a política econômica brasileira (FOLHA DE S. PAULO, 1999), fato é que, em seu segundo mandato, o ritmo do processo de neoliberalização da economia e do Estado brasileiro foi intensificado.

A política que sintetizou essa inflexão foi o estabelecimento do famoso “tripé macroeconômico”, isto é, do câmbio flutuante, de metas de inflação e do superavit primário como diretrizes da política econômica. A implementação da política de câmbio flutuante significou o início de um novo ciclo de desvalorização do Real, que perdeu cerca de metade do seu valor em relação ao dólar estadunidense entre 1998 e 1999. Já para a realização das metas de inflação e de superavit primário, o governo apostou em medidas de saneamento das contas públicas. Entre elas, nova privatizações, o aumento da arrecadação do Estado por meio do aumento de impostos e a redução do gasto público com a previdência social.

Em seguida, inscreveu no ordenamento jurídico brasileiro a nova orientação de política econômica. Promulgada em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma trava jurídica ao aumento das despesas do Estado brasileiro. Seu

descumprimento foi definido como crime de responsabilidade e, por esse motivo, acarreta sanções como a perda do mandato e a suspensão dos direitos políticos do Presidente da República. Além disso, a administração de Cardoso também apostou em políticas que supostamente aumentariam a atratividade e a competitividade internacional da economia brasileira. A mais importante delas foi o projeto de flexibilização do regime de trabalho no Brasil.

A crise econômica afetou a popularidade de Cardoso e a avaliação de seu governo. Em pesquisa de setembro de 1999, realizada pelo Datafolha, 56% da população classificou o seu governo como ruim ou péssimo, 27% como regular e apenas 13% como ótimo ou bom. A mesma pesquisa indicou que a desaprovação do governo havia aumentado em todos os estratos sociais analisados e, particularmente, na população menos escolarizada. Após pouco mais de um ano em queda, a desaprovação do governo voltou a subir em junho de 2001, primeiro mês da chamada “política do apagão”.

No mesmo período, as ruas de Brasília e das maiores metrópoles do país foram frequentemente povoadas por manifestações contrárias à política neoliberal de Cardoso e do FMI (ANTUNES, 2004), à semelhança do que vinha ocorrendo nos países de capitalismo central e, em especial, nos Estados Unidos. Nos estertores do segundo milênio, parecia estar em formação a primeira rede transnacional de mobilização social contra a hegemonia neoliberal e a políticas das instituições financeiras internacionais, o chamado movimento antiglobalização (AYRES, 2004).

4.1. Lula e a promessa da nação independente

Os ventos do contexto político e econômico nacional e internacional carregavam maus presságios para o candidato a sucessor de Cardoso na eleição de 2002. José Serra foi peça fundamental do projeto de privatizações do governo federal enquanto ocupou o posto de Secretário do Planejamento. Posteriormente, ocupou também o cargo de Ministro da Saúde, quando liderou a reformulação da lei dos medicamentos genéricos do Brasil. Contudo, durante o ciclo eleitoral Serra jamais liderou entre as preferências do eleitorado. O protagonismo incontestado sempre foi de Lula da Silva, líder da oposição e seu principal adversário. Nas eleições de 2002, Lula confirmou

seu favoritismo e, em segundo turno, venceu Serra por uma diferença de cerca de vinte milhões de votos.

Ao longo da disputa, Cardoso e Serra procuraram, mais uma vez, associar a seu adversário os perigos da ruptura com o plano de estabilização e de retomada do crescimento da economia brasileira. Para Cardoso e Serra, a vitória de Lula significaria a perda da credibilidade internacional que o país havia apenas recentemente resgatado. A instabilidade econômica verificada no ano eleitoral era, para o grupo governista, evidência desse fato. Já para Lula a crise econômica e social do período era evidência do esgotamento do modelo de desenvolvimento do grupo governista. Em sua campanha, Lula defendeu que o Estado fizesse mais e melhor pelos mais pobres e pela economia. Entre os principais itens de seu programa de governo, eram encontradas propostas: de intervenção direta do poder público sobre os problemas da miséria e da fome por meio de políticas de transferência de renda; de garantia da universalidade e da qualidade dos serviços públicos, em especial da saúde e da educação; de recuperação da capacidade de coordenação econômica do poder público; de investimento na capacidade produtiva das indústrias voltadas para a exportação e, também, para o mercado interno; e de desenvolvimento da infraestrutura como meio de geração de emprego e de ampliação da atratividade internacional do país.

O que Lula não defendeu, todavia, foi o rompimento com o tripé macroeconômico implementado por Cardoso, isto é, os princípios basilares da política econômica neoliberal brasileira. Em sua famosa Carta ao povo brasileiro, Lula (2002, n.p.) escreveu:

Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores. Vamos preservar o superavit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. A estabilidade, o controle das contas públicas e da inflação são hoje um patrimônio de todos os brasileiros. Não são um bem exclusivo do atual governo, pois foram obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados.

O trecho é exemplar dos fundamentos da política econômica implementada por Lula ao longo de sua administração. Mais tarde, ela recebeu o nome de novo

desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo. Sampaio Jr. (2012, p. 679) nos ajuda a compreendê-la de forma mais sistemática:

Acima de suas diferenças e idiossincrasias de ordem teórica e prática, os economistas que reivindicam o novo desenvolvimentismo compartilham um denominador comum: procuram uma terceira via que evite o que consideram o grave problema do neoliberalismo – a cumplicidade com o rentismo – e o que atribuem como as inaceitáveis perversidades do velho desenvolvimentismo – o nacionalismo anacrônico, a complacência com a inflação e o populismo fiscal. O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social.

Ainda de acordo com Sampaio Jr. (2012, p. 678), o neodesenvolvimentismo é um “fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e da política brasileiras” e que “está diretamente relacionad[o] às intrigas e conspirações palacianas entre as duas facções que disputam o controle da política econômica brasileira”. Mais uma vez, as relações de oposição e complementariedade entre esses dois grupos são identificadas como a chave explicativa da configuração específica do processo de neoliberalização do Estado e da economia brasileira. Porém, outra vez, argumentamos que ela é mais bem compreendida quando também observada em relação às mudanças que ocorriam simultaneamente na configuração hegemônica do projeto político neoliberal.

Como tratamos no primeiro capítulo, na segunda metade da década de 1990 os economistas neoliberais ortodoxos começaram a perder espaço na liderança das instituições financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, fortaleceram-se os proponentes do programa do Estado democrático favorável ao mercado. No início dos anos 2000, a substituição do grupo no poder parecia estar concluída (KENNEDY, 2006; TRUBEK, 2006). Argumentamos que a inversão no comando das instituições financeiras internacionais parece não apenas historicamente coincidente, mas correspondente à inversão no comando do Estado brasileiro.

A ascensão ao poder dos advogados do Estado democrático favorável ao mercado modificou o projeto político neoliberal. Ao programa de reformas

econômicas e de modernização do Estado foi acrescido o programa de ampliação controlada das funções estatais de proteção social e de direção econômica. A modificação representou a tentativa de resgate da legitimidade da ordem social neoliberal no contexto do fracasso das “terapias de choque”. A remediação da pobreza extrema e a ampliação do investimento público em infraestrutura são dois componentes fundamentais do novo programa adotado pelo Banco Mundial, por exemplo.

A mudança na posição oficial do Banco Mundial fortaleceu o projeto político de Lula e o projeto econômico neodesenvolvimentista, uma vez que lhe emprestou reconhecimento e legitimidade internacional. No entanto, esse efeito somente pôde se manifestar pois o programa de Lula e dos neodesenvolvimentistas se encontrava previamente adequado aos limites estabelecidos para a ação estatal no novo projeto político neoliberal. Nessa extensão, o sucesso de Lula e de sua política econômica, em termos de legitimação da ordem social neoliberal no Brasil, favoreceu a consolidação no poder do novo grupo comandante das instituições financeiras internacionais. Exemplarmente, ao longo dos anos em que permaneceu na Presidência da República, Lula não ostentou a hostilidade às instituições financeiras internacionais que muitos antecipavam. Estas, por sua vez, laurearam os programas sociais de seu governo, em especial o Bolsa Família, e diversos outros aspectos de sua política econômica.

Todavia, relações de reciprocidade como essas não produzem a suspensão das relações de dominação entre países e classes sociais. As primeiras, na verdade, pressupõem as segundas e, objetivamente, servem a sua reprodução. São dois os principais efeitos dessas relações no que se refere ao Brasil dos anos 2000. O primeiro, descrito por Sampaio Jr. (2012), é identificado nos limites intrínsecos ao neodesenvolvimentismo em relação à superação da dependência econômica externa da economia brasileira, bem como da desigualdade entre as classes sociais.

O segundo nós identificamos nos limites intrínsecos ao projeto político de Lula em relação à superação do que chamamos de dependência simbólica externa do Estado brasileiro. Ainda que Lula tenha sido eleito com votação expressiva, sua administração é inaugurada com uma espécie de déficit de legitimidade. Essa propriedade não é exclusividade da administração de Lula ou uma peculiaridade

brasileira. A desconfiança generalizada em relação à política, aos políticos e ao Estado é uma das principais expressões do enraizamento mundial da ideologia neoliberal. Desse ponto de vista, a vitória de Lula fez apenas as sirenes soarem mais altas, porquanto havia vencido o programa de ampliação e fortalecimento do Estado. Configura-se, então, um tipo de contradição: programas de mesma natureza haviam sido incorporados à teoria oficial do neoliberalismo político e, ao mesmo tempo, permaneciam antagônicos aos princípios econômicos do neoliberalismo.

Do modo que entendemos, essa contradição não é um defeito, mas uma propriedade estruturante do projeto político neoliberal a partir do começo dos anos 2000: a margem de ação do Estado sobre os mercados somente pode ser tão ampla quanto é generalizada a sua subordinação aos mercados. Da mesma forma, portanto, que o sucesso do neodesenvolvimentismo era dependente das preferências voláteis do capital financeiro internacional, o sucesso do projeto político de Lula era dependente do reconhecimento internacional da legitimidade de seu governo. Em meados dos 2000, os esforços necessários para se obter o reconhecimento encontravam bem definidos: reprimir o tráfico de drogas, combater o crime organizado, deter a lavagem de dinheiro e lutar contra a corrupção. Porém, nos termos dos tratados de cooperação penal internacional.

Em seu discurso de posse, proferido em 2003, Lula afirmou:

O combate à corrupção e a defesa da ética no trato da coisa pública serão objetivos centrais e permanentes do meu Governo. É preciso enfrentar com determinação e derrotar a verdadeira cultura da impunidade que prevalece em certos setores da vida pública. Não permitiremos que a corrupção, a sonegação e o desperdício continuem privando a população de recursos que são seus e que tanto poderiam ajudar na sua dura luta pela sobrevivência. Ser honesto é mais do que apenas não roubar e não deixar roubar. É também aplicar com eficiência e transparência, sem desperdícios, os recursos públicos focados em resultados sociais concretos. Estou convencido de que temos, dessa forma, uma chance única de superar os principais entraves ao desenvolvimento sustentado do país (BRASIL, 2003, p. 7).

E, mais a frente, complementou:

Enfrentaremos os desafios da hora atual, como o terrorismo e o crime organizado, valendo-nos da cooperação internacional e com base nos princípios do multilateralismo e do Direito Internacional. É verdade que a deterioração dos laços sociais no Brasil nas últimas duas décadas, decorrente de políticas econômicas que não

favoreceram o crescimento trouxe uma nuvem ameaçadora ao padrão tolerante da cultura nacional. Crimes hediondos, massacres e linchamentos crispavam o país e fizeram do cotidiano, sobretudo nas grandes cidades, uma experiência próxima da guerra de todos contra todos. Por isso, inicio este mandato com a firme decisão de colocar o governo federal em parceria com os estados, a serviço de uma política de segurança pública muito mais vigorosa e eficiente. Uma política que, combinada com ações de saúde, educação, entre outras, seja capaz de prevenir a violência, reprimir a criminalidade e restabelecer a segurança dos cidadãos e cidadãs (BRASIL, 2003, p. 11).

4.2. Os projetos de modernização das instituições administrativas e judiciais brasileiras

Nos primeiros anos de sua administração, Lula e sua coalizão de apoio investiram sobretudo na implementação das novas diretrizes de política econômica e no desenvolvimento de programas sociais. Porém, eles também se ocuparam de transformar as promessas transcritas acima em ações eficazes. No que se refere ao tema da corrupção, elas eram em sua maior parte orientadas por objetivos semelhantes aos preconizados pela agenda da boa governança do Banco Mundial. Entre eles, a transparência na administração pública, o fortalecimento das instituições de fiscalização e controle do poder público e a ampliação da participação da sociedade civil nesse trabalho. Exemplarmente, a administração de Lula liderou a criação da Lei da Transparência e a construção do Portal da Transparência, instrumentos que tornam públicos e facilmente acessíveis, tanto pelos cidadãos, quanto pelos órgãos de controle os dados sobre as despesas dos órgãos públicos. Consolidou a Corregedoria-Geral da União, criada em 2001 por Cardoso, e outros órgãos dedicados à defesa do patrimônio público na Controladoria-Geral da União (CGU), que passou a coordenar os trabalhos de detecção e prevenção da corrupção no âmbito da administração pública federal. Criou também o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, responsável pelo desenvolvimento de formas de ampliação da participação da sociedade civil no trabalho de fiscalização do poder público. Pouco mais tarde, ampliou os investimentos na capacitação de gestores públicos para a prevenção da corrupção em todos os níveis da união. Em 2006, a Presidência da República ratificou a Convenção das Nações

Unidas Contra a Corrupção no Brasil, sendo somada à Convenção Interamericana contra a Corrupção, ratificada em 2002, no rol de instrumentos de direito internacional que regula o enfrentamento da corrupção no país.

O combate à corrupção também foi, ainda que subsidiariamente, um dos temas abordados na reforma do judiciário de 2004 concertada entre os três poderes com o objetivo de corrigir as deficiências da prestação jurisdicional no Brasil. As principais inovações introduzidas pela reforma foram a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgãos que regulamentam, fiscalizam, punem, planejam e executam a administração do trabalho de magistrados, de promotores e de procuradores de justiça, respectivamente. Os Conselhos constituem, portanto, uma espécie de chefia da magistratura e dos promotores e procuradores de justiça brasileiros, porém restrita a assuntos administrativos. São suas responsabilidades, por exemplo, a condução dos processos disciplinares, a auditoria financeira das instituições, a gestão de dados e indicadores estatísticos e a administração dos sistemas informáticos de processos judiciais. Em sentido mais amplo, os Conselhos são também responsáveis pelo desenvolvimento e implementação de planejamentos estratégicos, compreendidos como mecanismos de coordenação dos trabalhos realizados nas diferentes instâncias da justiça brasileira. O objetivo da coordenação também é refletido na composição dos Conselhos: cada um deles é majoritariamente formado por membros da cúpula das respectivas carreiras, porém também estão presentes membros das demais hierarquias e carreiras judiciais, bem como da advocacia e da sociedade civil.

Em relação ao Poder Judiciário, a reforma criou ainda mecanismos de fortalecimento da jurisprudência dominante firmada nos tribunais superiores. Segundo os reformadores, esses mecanismos contribuiriam para a previsibilidade e celeridade da prestação jurisdicional. Além disso, a reforma incluiu projetos de ampliação do acesso à justiça, como a criação de juizados especiais e itinerantes. Por fim, é indispensável anotar que a reforma privilegiou, em geral, a atualização do paradigma da prestação jurisdicional em matérias do direito civil. Entre eles, os conflitos relacionados aos direitos de propriedade e, em especial, os conflitos tributários e fiscais entre o Estado e os entes privados. Por esse motivo, a reforma

deve também ser compreendida como uma iniciativa no sentido da adequação do sistema de direito e justiça brasileiro às demandas do mercado. Ou, se preferirmos, a formulação oficial do Banco Mundial, de estabelecer, por meio da lei e do sistema de justiça, as instituições necessárias para o bom funcionamento dos mercados.

Como sabemos, a criminalização da lavagem de dinheiro era componente essencial dessas instituições. Sobretudo quando levamos em consideração que estamos em meio à campanha da guerra global ao terror deflagrada pelos Estados Unidos em 2001. Embora o problema do terrorismo parecesse muito distante do Estado brasileiro, a campanha estadunidense produziu lhas implicações. Pois ela estabeleceu, como um imperativo transnacional, que todos os países reforçassem a sua infraestrutura nacional de repressão às formas de financiamento das organizações criminosas. Diante disso, ainda que o tema não tenha sido diretamente abordado pela reforma de 2004, ele já vinha sendo tratado com especial atenção pelo Conselho da Justiça Federal. Ainda em 2001, o Conselho encomendou ao seu Centro de Estudos Judiciários uma pesquisa que elucidasse as razões porque havia poucos processos relativos à lavagem de dinheiro em tramitação na Justiça Federal. A partir dessa pesquisa foi formada uma comissão para análise e desenvolvimento de recomendações para o aprimoramento da repressão à lavagem de dinheiro no Brasil. Ela foi presidida pelo então Ministro do STJ Gilson Dipp, e composta por juízes federais criminais, representantes do Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Banco Central (BACEN), Receita Federal e do Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF) (CNJ, 2012).

As recomendações realizadas pela comissão eram particularmente baseadas nas 40 Recomendações do Grupo de Ação Financeira (GAFI), entidade transnacional formada em 1989 por iniciativa do grupo das sete maiores economias do mundo com o objetivo de estabelecer o quadro abrangente e coerente de medidas que os países devem implementar para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Entre elas, a ampliação da cooperação internacional e a reforma dos procedimentos relacionados ao intercâmbio de informações financeiras e fiscais entre os órgãos de controle administrativo, as instituições judiciais e o sistema bancário.

Por fim, queremos destacar uma terceira recomendação, aprovada por consenso pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), e implementada em 2003: a especialização de varas federais no processamento e julgamento dos crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional. Essa política, inspirada na trigésima recomendação do GAFI, retirou os casos relacionados à lavagem de dinheiro da fila comum dos processos penais da justiça federal e os entregou a magistrados que detinham tanto o tempo, quanto as *expertises* necessárias para a condução de processos percebidos, por sua natureza, como particularmente complexos. Na prática, a especialização das varas criou uma espécie de força gravitacional em seu entorno, gerando demanda judicial por casos de lavagem de dinheiro. Ela, por sua vez, atraiu delegados de polícia e procuradores de justiça que já vinham investindo na aquisição de *expertises* para a investigação e persecução de casos desse tipo ou que passaram a nelas investir em razão do contato com essas varas. As primeiras varas especializadas estavam localizadas na quarta região da justiça federal brasileira, em que Dipp atuou antes de se tornar Ministro do STJ. Mais precisamente, em Porto Alegre, Florianópolis e no Paraná. Em seguida, chegou à terceira região e ao centro financeiro do país. Isto é, a São Paulo.

Em relação ao Ministério Público, a reforma não contemplou duas das principais demandas de seus membros: a flexibilização das regras do foro por prerrogativa de função e alteração do processo de escolha da chefia da instituição, os procuradores-gerais de justiça nos estados e o Procurador-Geral da República. Pois embora a instituição tenha sido uma das mais recompensadas em termos de autonomia e independência pela Constituição de 1988, ela também estabeleceu importantes contrapesos à instrumentalização de suas prerrogativas no sentido da perseguição política. São exemplos desses contrapesos a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados para a investigação do Presidente da República e o mencionado foro por prerrogativa de função. Em resumo, ele estabelece os tribunais superiores como a primeira instância de julgamento de parlamentares e chefes do Poder Executivo e atribui aos procuradores-gerais a competência exclusiva sobre investigação e a denúncia dos ocupantes desses postos. Ocorre, contudo, que tanto os membros dos tribunais superiores, quanto os procuradores-gerais são escolhidos pelo chefe do Poder Executivo, com algumas importantes variações. Os Ministros do

STJ são escolhidos a partir de uma lista tríplice organizada pelo próprio tribunal, assim como o chefe do Ministério Público paulista, entre outros. A regra da lista tríplice é majoritariamente compreendida como um avanço no sentido da construção da autonomia institucional (cf. AZEVEDO, 2010).

Do ponto de vista de membros do Ministério Público Federal, a questão principal concentra-se, então, no processo de escolha do primeiríssimo escalão das instituições de justiça, a saber os Ministros do STF e o Procurador-Geral da República. Na prática, a escolha dos ocupantes desses cargos é realizada diretamente pelo Presidente da República. Apenas ao Senado compete exercer o controle sobre ela, porém ele não costuma fazê-lo. Esse fato, combinado com a existência do foro por prerrogativa de função, dá origem a um mecanismo de reprodução de laços de subserviência política da alta cúpula da justiça. Essa relação é, por sua vez, identificada como o obstáculo de primeira ordem ao trabalho de fiscalização do poder público que deve ser realizado pelo Ministério Público Federal. A esse respeito, é relevante anotar que os laços de subserviência política não são compreendidos apenas por meio de suas manifestações mais extremas (como a suposta relação entre Brindeiro e Cardoso). Mas, sobretudo, por meio de sua expressão mais sutil, persistente e generalizada, pois inscrita no próprio modo como esses agentes percebem e mobilizam o direito em suas decisões (como o excesso de zelo pelas garantias e direitos individuais em casos envolvendo detentores do poder político).

Como forma de reverter, ainda que parcialmente, esse quadro, a Associação Nacional de Procuradores da República começou em 2001 a organizar a sua própria eleição para o cargo de Procurador-Geral da República, cujo resultado era apresentado para o Presidente da República na forma de uma lista tríplice. A primeira edição da lista foi ignorada por Cardoso. Embora Brindeiro não aparecesse nela, foi reconduzido ao cargo. Na segunda edição da lista, elaborada em 2003, Cláudio Lemos Fonteles foi o mais votado e foi precisamente quem Lula escolheu para chefiar o Ministério Público Federal. A decisão de Lula inaugurou a tradição de respeito da Presidência da República em relação à votação realizada pelos membros da ANPR que perdurou até 2015, isto é, ao longo de toda a sua administração de Lula, bem como de Dilma Rousseff. Desse modo, embora suas

demandas não tivessem sido contempladas pela reforma de 2004, eles já haviam, na prática, obtido uma importante vitória. Enquanto existiu, a tradição garantiu o acréscimo de autonomia e independência institucional necessário para que o MPF pudesse construir e desenvolver a sua própria política institucional. No seu estágio de maturidade, essa política encontrava-se alicerçada em dois elementos principais: o empoderamento dos Procuradores da República nos estados e o redirecionamento dos trabalhos de fiscalização do poder público da esfera do direito civil para a esfera do direito penal (cf. ARANTES, 2011b; AZEVEDO, 2010; MOUZINHO, 2007).

De um ponto de vista mais abrangente, no Brasil do período não havia amplo apoio em torno dos remédios propostos por esses membros do MPF contra a ineficácia das iniciativas de fiscalização do poder público no Brasil. Havia, no entanto, amplo acordo em relação ao diagnóstico e quanta a uma de suas principais causas, denominada pela ciência política brasileira como a baixa integração da rede de *accountability* estatal (ARANTES, 2011a; PRAÇA; TAYLOR, 2014). Em resumo, no Brasil as competências relacionadas à prevenção, detecção e repressão da corrupção encontram-se repartidas entre diferentes instituições administrativas, como a polícia judiciária, a CGU, os Tribunais de Contas, o COAF e a Receita Federal, e judiciais, como o Ministério Público e o Poder Judiciário. Em sua maior parte, essas instituições são autônomas entre si. Por efeito, desenvolvem as suas respectivas funções de acordo com os seus próprios métodos, objetivos e prioridades. As dissemelhanças entre eles provocam, por sua vez, atritos institucionais que, em última instância, impedem, por exemplo, que a identificação de uma atividade suspeita por parte da CGU se converta em uma bem sucedida ação penal contra o seu responsável.

Como discutimos no segundo capítulo, esse produto da lógica da divisão de competências não deve, necessariamente, ser compreendido como um defeito, pois também já foi percebido como uma consequência previsível do princípio democrático da separação dos poderes. Foi apenas a partir do momento em que o princípio da eficiência econômica se converteu em princípio norteador da ação estatal e assim é concebido como se fosse natural, sobretudo entre os membros dessas mesmas instituições, classificá-lo negativamente. Diante disso, tornou-se também natural que fossem buscadas soluções para a integração da rede. Ainda em 2003, foi criada, no

âmbito do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça liderado por Márcio Thomaz Bastos, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Em seu gabinete de gestão integrada, reúnem-se tanto representantes do Ministério da Justiça e do Ministério da Economia, vinculados ao Poder Executivo federal, quanto representantes do Tribunal de Contas da União, vinculado ao Poder Legislativo federal, e de órgãos judiciais, como o Conselho da Justiça Federal e o Ministério Público Federal. Seu objetivo era a constituição de um fórum para a coordenação dos trabalhos de prevenção, detecção e repressão da corrupção e da lavagem de dinheiro no Brasil, bem como para a formulação de planos estratégicos comuns entre as instituições responsáveis por eles. Além disso, era também responsabilidade da ENCCLA a formulação de estudos e projetos legislativos e administrativos que servissem à superação das demais deficiências da rede no que se refere à eficácia e a eficiência de seu trabalho.

Porém, como explicado nos capítulos anteriores, a formação de coalizões em torno do imperativo da cooperação e da eficiência não leva à suspensão da lógica dos conflitos de poder e prioridades entre as suas partes. Observada a partir dessa perspectiva, a ENCCLA deve ser simultaneamente compreendida (a) como apenas um novo palco para as mesmas disputas que sempre animaram as relações entre essas instituições e (b) como um palco fundamentalmente distinto dos palcos tradicionais, dada a incorporação do imperativo da cooperação e da eficiência em sua própria estrutura. Pois se nele os conflitos históricos seguem ocorrendo, aqui eles devem ser travados segundo regras sensivelmente distintas, o que tem o potencial de alterar a história de seus resultados. Entre eles, queremos destacar as disputas protagonizadas por membros do Ministério Público em torno do poder de direção da investigação.

Como vimos, a Constituição atribuiu aos promotores e procuradores de justiça a competência sobre o inquérito civil que antecede a ação civil pública. No entanto, o Ministério Público jamais dispôs de um corpo de agentes especializados e dedicados ao trabalho de investigação. Por essa razão, a eficácia da investigação realizada pelo Ministério Público dependia sobremaneira da colaboração de outras instituições

e, por consequência, do ajustamento entre seus distintos métodos, objetivos e prioridades.

No âmbito criminal, o poder de investigação direta dos membros do Ministério Público é ainda mais limitado. O principal instrumento de investigação criminal do país, o inquérito, é monopolizado pelas autoridades policiais. Além disso, a investigação criminal possui natureza eminentemente coercitiva, o que faz da ausência de um corpo próprio de especialistas um obstáculo incontornável. Ao longo das últimas décadas, o plenário do STF foi o principal palco das tentativas de membros do Ministério Público contornarem essa limitação. Em sua maior parte, elas basearam-se em uma premissa simples: se o Ministério Público é, conforme diz a Constituição, o destinatário final das investigações, ele deve poder dirigi-las. Na prática, portanto, eles desejavam obter o controle formal e prático sobre o trabalho das instituições de investigação. Também em sua maior parte, essas tentativas falharam. Prevaleceu, no STF, a tese de que tamanha concentração de poder em uma mesma instituição seria incompatível com os princípios do Estado democrático brasileiro.

A ENCCLA, no entanto, contribuiu para uma espécie de mitigação parcial das derrotas do Ministério Público. A razão para isso está localizada na presença marcante das referências e experiências internacionais em seus trabalhos, materializada, por exemplo, na realização frequente de cursos e seminários de treinamento e capacitação em parceria com organizações estrangeiras. Como sabemos, a experiência dominante, do ponto de vista internacional, era a estadunidense. Ela, por sua vez, era estruturada sobre um elemento essencial: o poder e o protagonismo do promotor de justiça no processo penal. A internacionalização das estratégias brasileiras de repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro não alterou, automaticamente, a posição do Ministério Público nas estruturas do sistema de justiça brasileiro. No entanto, ofereceu a seus membros recursos de poder que, mais tarde, foram de fato mobilizados de modo a alterar fundamentalmente a lógica da investigação criminal e do processo penal no Brasil. Falamos, mais especificamente, dos eventos relacionados à Operação Lava Jato. Retornaremos a esse assunto em breve.

Outra iniciativa importante do Ministério da Justiça sob a gestão de Thomaz Bastos envolveu a Polícia Federal. Como mostrou Arantes (2011b), a PF ingressou na Nova República com a mesma e precária estrutura organizacional que herdou de sua posição secundária entre os aparatos de repressão política e penal do regime militar. Diante desse cenário, o novo Ministro da Justiça realizou uma série de investimentos em seu fortalecimento institucional e em seu aparelhamento. Em relação ao primeiro termo, a Polícia Federal permaneceu formalmente subordinada ao Ministério da Justiça, responsável pela escolha do seu chefe, bem como pelo estabelecimento das diretrizes da política federal de segurança pública. Thomaz Bastos, porém, assumiu uma espécie de pacto de não-interferência em relação ao trabalho de Polícia Federal, garantindo que ela pudesse, na prática, funcionar como uma instituição independente do Poder Executivo federal. Um dos principais instrumentos utilizados nesse sentido foi a concessão de um mandato informal ao chefe da instituição.

Ao longo de todo o primeiro mandato de Lula e da estadia de Thomaz Bastos à frente do Ministério da Justiça, a Polícia Federal conheceu apenas um Diretor-Geral, Paulo Lacerda, delegado que havia dirigido o inquérito contra Fernando Collor no início da década de 1990. Já ao longo de todo o segundo mandato de Lula e da estadia de Tarso Genro à frente do Ministério da Justiça, a Polícia Federal também conheceu apenas um Diretor-Geral, Luiz Fernando Corrêa, delegado que se destacou na construção da área de inteligência para o combate ao crime organizado e ao narcotráfico da Polícia Federal. A estabilidade no grupo dirigente da instituição foi um fator decisivo na implementação dos planos de sua reformulação. Porém, é importante anotar que a escolha desses nomes, bem como o modo como conduziram suas gestões, também provocaram fissuras e atritos internos à Polícia Federal. Pois, como dissemos, ambos eram delegados. Além disso, trabalharam para consolidar o protagonismo dos delegados na nova Polícia Federal. Ambos esses fatos, por sua vez, desagradaram a Federação Nacional dos Policiais Federais, entidade que representa sobretudo os interesses da categoria dos agentes de polícia.

Em relação ao segundo termo, Thomaz Bastos afirmou que sua meta era fazer da Polícia Federal uma espécie de FBI brasileiro (ARANTES, 2011a, p. 193), isto é,

uma agência de inteligência e investigação criminal altamente equipada, sofisticada e competente. Em primeiro lugar, o Ministro estabeleceu como prioridade de sua gestão o aparelhamento da instituição, compreendendo a aquisição de viaturas, armamentos, instrumentos periciais, computadores e, principalmente, a ampliação de seus quadros. Ao longo da administração de Cardoso, foram realizados concursos anuais (com exceção do ano de 2002) que deram o primeiro impulso nesse sentido. Durante a administração de Lula, também foram realizados concursos anuais, que incorporaram número ainda maior de delegados, peritos, agentes e escrivães à Polícia Federal. Em segundo lugar, o Ministro ampliou os investimentos na formação técnica dos policiais federais e no desenvolvimento das competências necessárias para o emprego dos mais modernos instrumentos de inteligência, investigação e perícia criminal (ARANTES, 2011b).

Em conjunto, esses investimentos intensificaram a marcha da profissionalização da Polícia Federal. Tomando emprestado a definição de Bonelli (1998), por profissionalização entendemos o processo de formação do *ethos* coletivo dos policiais federais a partir de que eles se identificam enquanto um grupo específico e de que regulam as fronteiras de seu universo em relação aos demais, particularmente em relação ao universo da política. Em termos mais substantivos, esse *ethos* pode ser compreendido por meio de dois de seus componentes: pela autoidentificação dos policiais federais como detentores do monopólio sobre competências e *expertises* valiosas para a sociedade brasileira e membros de uma força policial reconhecida por sua excelência; e pela frase “a Polícia Federal não é instituição do governo, mas de Estado”, que se tornou lugar-comum entre os seus membros.

A configuração desse *ethos* contribui, então, para a compreensão das prioridades de política criminal eleitas em conjunto pelo Ministério da Justiça e pela nova Polícia Federal. Isto é, a repressão ao crime organizado, ao narcotráfico, à lavagem de dinheiro e à corrupção. Por um lado, elas correspondem precisamente aos principais desafios da sociedade global identificados nos regimes transnacionais de repressão, como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, ratificada no Brasil em 2004. Somente esse fato, como mostramos, favorece a sua identificação também como os principais desafios específicos da

sociedade brasileira. Mas, por outro lado, é importante assinalar que essas prioridades são ainda correspondentes aos desafios peculiares do processo de profissionalização e legitimação da nova Polícia Federal. Pois o enfrentamento de crimes considerados mais complexos, como a lavagem de dinheiro, reforça o elemento da excelência contido em sua identidade profissional. De forma semelhante, a perseguição dos verdadeiros criminosos, como as lideranças das organizações de narcotraficantes, alimenta o valor do serviço que prestam à sociedade brasileira. Por fim, a repressão obstinada da corrupção política é um testemunho de sua independência em relação a esse universo.

O Ministério da Justiça na gestão de Thomaz Bastos, por meio do Sistema Único de Segurança Pública, atuou também no estímulo ao fortalecimento institucional e à modernização das polícias civis e militares. Entre as premissas do programa, encontrava-se a asserção de que o efetivo combate ao crime e à impunidade depende de informação e conhecimento. Ao longo dos primeiros quatro anos de administração de Lula, o governo federal repassou cerca de 150 milhões de reais ao estado de São Paulo. O dinheiro foi, em sua maior parte, utilizado na aquisição de viaturas, equipamentos de proteção como coletes à prova de balas, equipamentos de comunicação e informática e na construção de sistemas nacionais de informações e estatísticas policiais. Os últimos instrumentos eram componentes fundamentais da política federal de segurança pública, cujo objetivo era a ampliação da articulação entre as ações policiais, bem como o fortalecimento da capacidade de coordenação do governo federal em relação às políticas de segurança pública das unidades da federação.

Além dos sistemas nacionais de informações e estatísticas policiais, o governo federal desenvolveu dois outros importantes projetos de mesma finalidade. O primeiro é o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Em síntese, o Pronasci consiste em um projeto para a transformação da cultura e das práticas policiais por meio da oferta de treinamento e capacitação em princípios de cidadania e direitos humanos às forças policiais. Seu outro objetivo fundamental compreendia o aprimoramento das relações entre os policiais e as comunidades policiadas. Para isso, propunha a ampliação e a qualificação da participação social no desenho, implementação e avaliação das políticas de segurança pública por meio

da formação de conselhos e da implementação de modelos comunitários de policiamento.

O segundo é o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), implementado por meio da Lei 11.343/2006. A criação do Sisnad significou a redefinição da política antidrogas no Brasil a partir da nítida distinção entre o tratamento oferecido aos dependentes químicos, aos usuários de drogas e aos traficantes. Para os primeiros, o Estado deve oferecer os cuidados da assistência social e os serviços de saúde pública. Para os segundos, a informação, a reprimenda moral e a moderação no emprego de seu poder punitivo. Nesse sentido, o porte de drogas continuou sendo crime, porém não mais punido com a pena de prisão. As sanções previstas limitam-se à advertência, à prestação de serviços à comunidade e ao comparecimento em cursos educativos. Já para os terceiros, o Estado deve oferecer a força de sua lei penal, porém com atenção às diferenças entre os pequenos traficantes e os financiadores do tráfico. Com a criação do Sisnad, o crime de tráfico de drogas teve sua pena-base mínima aumentada de três para cinco anos de reclusão, permanecendo em quinze anos a pena-base máxima. Já as penas de reclusão aos demais crimes relacionados ao tráfico de drogas não foram alteradas. Todavia, foram aumentados significativamente os valores mínimos e máximos das penas pecuniárias, contados em dias-multa. Além disso, foi tipificado o crime do financiamento da produção e do tráfico de drogas, cuja pena-base é superior ao crime de tráfico estrito senso, podendo variar entre oito e vinte anos de reclusão. Por meio do Sisnad, o governo também ampliou substancialmente a regulamentação da apreensão, arrecadação e destinação de bens do acusado. Outra de suas inovações foi o agravante da transnacionalidade, que estabelece o aumento entre um sexto e dois terços da pena associada ao tráfico internacional de drogas.

O governo federal procurou também alterar a forma como ocorria a repressão ao tráfico de drogas. De acordo com a lei anterior, de número 10.409/2002, a investigação desses crimes permitia às autoridades policiais o emprego das chamadas técnicas especiais de investigação. Entre elas, a infiltração policial, a interceptação e a gravação das comunicações telefônicas dos acusados e a suspensão do seu direito individual ao sigilo fiscal e bancário. Com a criação do

Sisnad, apenas a infiltração policial passou a ser admitida. Isso não significou, porém, que os demais instrumentos foram abolidos do sistema de direito brasileiro. Eles também eram previstos na Lei 9.034/1995, que, até então, regulava a repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Nessa esteira, a regulamentação da delação premiada também foi modificada. A Lei 10.409/2002 previa duas hipóteses para a sua utilização, descritas em seu 32º artigo:

§ 2º O sobrestamento do processo ou a redução da pena podem ainda decorrer de **acordo entre o Ministério Público e o indiciado** que, espontaneamente, revelar a existência de organização criminosa, permitindo a prisão de um ou mais dos seus integrantes, ou a apreensão do produto, da substância ou da droga ilícita, ou que, de qualquer modo, justificado no acordo, contribuir para os interesses da Justiça.

§ 3º Se o oferecimento da denúncia tiver sido anterior à revelação, eficaz, dos demais integrantes da quadrilha, grupo, organização ou bando, ou da localização do produto, substância ou droga ilícita, **o juiz, por proposta do representante do Ministério Público, ao proferir a sentença**, poderá deixar de aplicar a pena, ou reduzi-la, de 1/6 (um sexto) a 2/3 (dois terços), justificando a sua decisão (grifos nossos).

Já na Lei 11.343/2003, é prevista apenas uma hipótese:

Art. 41. O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente com a investigação policial e o processo criminal na identificação dos demais co-autores ou partícipes do crime e na recuperação total ou parcial do produto do crime, no caso de condenação, terá pena reduzida de um terço a dois terços.

Notadamente, a primeira lei apresenta formas de delação premiada mais semelhantes aos modelos desenvolvidos nos Estados Unidos e dispostos na mais recente Convenção da ONU sobre o tema. Em ambas, a competência para seu emprego pertence, na prática, ao agente do Ministério Público. Já a segunda lei, reestabelece a tutela judicial sobre a ferramenta, bem como reforça o que chamamos anteriormente de tradução brasileira das políticas estadunidenses de leniência penal como causas especiais de diminuição da pena. Curiosamente, o texto do Sisnad em seu segundo artigo cita a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas da ONU de 1971 (ONU, 1971), com foco maior em políticas de prevenção e tratamento. Porém, deixa de mencionar a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (ONU, 1988) com foco maior em políticas de repressão, que, em 1991, havia sido ratificada pelo Estado brasileiro.

4.3. O paradoxo das políticas de segurança pública

Segundo Azevedo e Cifali, os esforços do governo federal na área da segurança pública desde 2003 podem ser associados

a uma perspectiva “realista de esquerda”, vinculada à defesa de um direito penal mínimo e apostando, sobretudo, no reforço das capacidades das agências de controle punitivo para atuar dentro das previsões legais e em políticas públicas de prevenção ao delito e de inclusão social (AZEVEDO, CIFALI, 2015, p. 123).

Porém, afirmam os mesmos autores (p. 113), o fato é que a população carcerária brasileira cresceu de forma ininterrupta entre 2000 e 2013 (compreendendo, portanto, os primeiros anos de administração de Dilma Rousseff) a uma taxa de cerca de 8% ao ano. Por efeito, nesse período a população carcerária brasileira saltou de cerca de 230 mil para cerca de 570 mil presos. Levando em consideração os dados de junho de 2013, 56,2% cumpriam pena e o restante, ainda aguardavam seu julgamento. Ademais, o perfil da população carcerária permaneceu exatamente o mesmo: majoritariamente formada por pessoas negras, “com baixo grau de instrução e renda, tendo sido encarcerad[a]s em sua grande maioria pela prática de crimes contra o patrimônio (roubo) ou por tráfico de drogas” (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 119).

Segundo o balanço produzido por Azevedo e Cifali (2015), o aumento sistemático da população carcerária no Brasil é paradoxal em relação ao sentido da política de segurança pública federal implementada no período. Eles oferecem argumentos em três dimensões distintas e complementares para esse fenômeno.

Na primeira, apontam fragilidades internas à política de segurança pública do governo federal, que caracterizam como reativas e desarticuladas. Nessa mesma dimensão, apontam ainda as insuficiências da política, como o abandono do tema das reformas estruturais das organizações policiais por Lula ainda no começo de seu primeiro mandato, além da ausência de alternativas ao endurecimento da legislação penal.

Na segunda, identificam “o peso da orientação do poder executivo estadual, responsável pela coordenação da atuação das polícias civil e militar” (*idem*, p. 124) e destacam o caso do estado de São Paulo. Pois ao mesmo tempo em que o governo

federal desenvolvia a sua perspectiva “realista de esquerda”, na maior unidade da federação prevalecia a orientação diretamente punitivista, baseada no policiamento ostensivo e no duro combate ao tráfico de drogas.

Na terceira, constatam a contribuição das demais agências de controle punitivo na construção do cenário do encarceramento no Brasil. Quanto ao Ministério Público, os autores (*idem*, p. 124) enfatizam a “identificação crescente com propostas de tolerância zero contra o crime como forma de combater as altas taxas de criminalidade” entre seus membros. O que, nós acrescentamos, pode ser compreendido como causa de sua conivência em relação às arbitrariedades sistematicamente cometidas pelas forças policiais (cf. MARQUES, 2016).

Quanto ao Poder Judiciário, Azevedo e Cifali (2015, p. 125) apontam para as conclusões dos estudos sobre o comportamento judicial, que identificam

a existência de uma dupla seletividade na atividade judiciária: seletividade na aplicação da lei, com maior probabilidade de punição para os setores sociais desfavorecidos econômica e culturalmente, e de favorecimento para as classes superiores, e seletividade na interpretação da lei, com a utilização pelo juiz de seu poder discricionário segundo suas opções políticas e ideológicas.

O trabalho de Marques (2016) sobre o julgamento penal de traficantes de drogas oferece um importante exemplo desse caso. Pois embora o Sisnad diferencie nitidamente o tratamento destinado a usuários de drogas, dependentes químicos, pequenos traficantes e os financiadores do tráfico de drogas, esse sistema atribuiu ao juiz o poder de estabelecer a distinção entre essas pessoas. Para isso, o juiz conta com as informações apresentadas pela denúncia Ministério Público e pelo réu e sua defesa, para além dos dados diretamente colhidos pelo magistrado ao longo do julgamento e, antes disso, da audiência de custódia.

A denúncia formal costuma estar baseada exclusivamente no inquérito policial. Conquanto o inquérito policial deva estar sustentado no trabalho investigativo da polícia, estudos relevam a precariedade desses instrumentos (MISSE, 2010). Ele tende a ser apenas uma espécie de formalização do relato do policiamento ostensivo e do seu auto de flagrante. As periferias metropolitanas são as regiões em que as polícias militares concentram as suas atividades de repressão ao tráfico. Dado o perfil social majoritário entre as pessoas dessas regiões e presas em flagrante por suspeita de tráfico de drogas, sua defesa tende a ser realizada por

defensores públicos. Igualmente sobrecarregados pela grande demanda de trabalho, os defensores públicos são na maior parte das vezes impedidos de tratar adequadamente de todos os processos. Além disso, tendem a tomar conhecimento do caso apenas às vésperas da audiência de custódia. A essa altura, a polícia, não raro por meio da coação, já extraiu do acusado sua confissão (verdadeira ou não). Diante disso, na audiência de custódia o juiz apenas confirma a necessidade de se manter o réu preso até seu julgamento, o que pode levar alguns anos. O julgamento, finalmente, parece consistir apenas em um ritual de consagração da cadeia de atos policiais e judiciais que, até então, vincularam o réu ao cárcere. Assim é construída a cruel tendência de se identificar na negritude, no baixo grau de instrução e de renda e na residência nas periferias metropolitanas as características particulares dos traficantes. Bem como a tendência de se negar a eles o respeito às suas denúncias sobre a arbitrariedade policial e, até mesmo, aos seus direitos individuais fundamentais, como o princípio da razoabilidade na duração do processo penal.

Portanto, a maior parte da demanda de trabalho da justiça penal brasileiro permaneceu sendo produzida pelo trabalho de policiamento ostensivo. Este, por sua vez, seguiu privilegiando a repressão ao tráfico varejista de drogas e aos crimes contra o patrimônio. As ações arbitrárias das forças policiais também continuaram, em grande medida, sendo praticadas sem despertar a indignação e ação dos agentes responsáveis pelo seu controle. As estruturas da cultura inquisitorial permaneceram firmes. Porém, embora seja correta a ênfase em suas continuidades, é necessário também apontar que elas sofreram uma importante alteração. Elas foram, na verdade, reforçadas nesse período, o que é explicado pelo crescimento generalizado da ideologia punitivista entre os operadores do sistema de justiça criminal (AZEVEDO, CIFALI, 2015), os representantes políticos (BENETTI, 2022; NOVELLO; ALVAREZ, 2022), a imprensa (CAMPOS; SALLA; ALVAREZ, 2015) e, por consequência, a sociedade de conjunto. De forma semelhante, a justiça como linha de montagem descrita por Saporì (1995) seguiu sendo uma adequada descrição do funcionamento cotidiano das varas criminais metropolitanas brasileiras. Porém, também foram modificadas para serem reforçadas. Dessa vez, devido a incorporação do princípio da eficiência econômica e da lógica gerencialista no modo de administração das instituições policiais e judiciais. O que vemos na evolução das

taxas de encarceramento no Brasil é, portanto, parece ser o efeito das relações de reciprocidade entre as estruturas tradicionais do controle punitivo no Brasil e as estruturas modernas do Estado punitivista neoliberal.

No que se refere à delação premiada, houve aumento em sua incidência nos processos penais relacionados ao tráfico de drogas, quando comparado ao período anterior. Construimos um novo banco de dados com todos os acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça entre 2006 e 2021 em que há referência direta ao artigo que regulamenta a delação premiada na Lei do Sisnad (Lei 11.343/2006). Fomos capazes de localizar 43 decisões. Construimos outro banco de dados, seguindo o mesmo critério, porém contendo acórdãos proferidos pelo STF. Fomos capazes de localizar 13 decisões.

Em sua maior parte, eram *Habeas Corpus* ou Recursos Especiais impetrados pelo defensor do réu pleiteando o reconhecimento da colaboração dos réus. Por efeito, a maior parte deles sequer teve seu mérito conhecido. Tiveram sorte semelhante também os treze *Habeas Corpus* examinados pelo STF no mesmo período. Como tratamos no capítulo anterior, os tribunais estabeleceram em sua jurisprudência a impossibilidade de reexame ou de reavaliação das provas por meio das referidas ações judiciais. O poder do magistrado titular da ação para avaliar a efetividade da colaboração do réu permaneceu irrevogável.

Porém, é indispensável registrar o modo como a delação premiada foi estrategicamente utilizada pelos defensores. No caso de réus presos provisoriamente, eles começaram a pleitear, por meio de *Habeas Corpus*, o reconhecimento antecipado da colaboração do réu com o objetivo de reestabelecer o seu direito de aguardar o julgamento em liberdade. No caso de réus já condenados, eles recorreram aos tribunais superiores de modo a alterar a valoração judicial das informações fornecidas pelo réu delator (como a sua confissão, a localização da droga ou a identificação de seus comparsas) no momento da prisão em flagrante ou do interrogatório policial. Isto é, de modo que elas fossem compreendidas tanto como provas produzidas pelo Estado que atestam a autoria e a materialidade do crime, quanto como evidências da colaboração efetiva do réu com a resolução do processo penal.

Os resultados dos recursos, contudo, não deixam dúvida: ambas as estratégias fracassaram. Para além da questão sobre a possibilidade de reexame ou reavaliação das provas, o STJ confirmou a interpretação taxativa do Artigo 41 da Lei 11.343/2006, que estabelece os critérios para aferir a efetividade da colaboração. Ou seja, a colaboração eficaz somente é aquela em que o réu, voluntariamente, admite a sua culpa, colabora na identificação dos demais coautores do crime e colabora na recuperação total ou parcial do produto do crime. Ausentes quaisquer um desses elementos, o benefício não deve ser aplicado. Além disso, nas raras ocasiões em que o tribunal se debruçou sobre o mérito do caso, ele estabeleceu que a impossibilidade de se identificar o produto do trabalho policial (a confissão, a apreensão das drogas) como fruto da colaboração efetiva do réu. Dito de outro modo, é preciso que o réu preste informações que não eram conhecidas pelas autoridades públicas, e nem poderiam ser conhecidas por elas não fosse a sua colaboração.

O que temos, portanto, é a elevação do ônus da delação para o réu que, ao mesmo tempo, produz a diminuição do risco associado à leniência penal para as autoridades públicas e o aumento de seu potencial no que se refere à produção de novas condenações penais. Ou, então, o reforço das estruturas que produzem e reproduzem a incerteza ao réu e ao seu defensor quanto ao reconhecimento da efetividade de sua colaboração.

4.4. O controle punitivo da corrupção e da lavagem de dinheiro: a gestão de novos atores e práticas

Os argumentos que trouxemos acima são relevantes para a explicação da maior parte do trabalho cotidiano do sistema de justiça criminal brasileiro. Ou, se preferirmos a linguagem utilizada no segundo capítulo, para a compreensão do modo como o sistema administra o controle punitivo dos crimes convencionais e dos criminosos habituais. Já do ponto de vista do controle punitivo das práticas das elites econômicas e políticas brasileiras, as reformas políticas, jurídicas e institucionais que começaram ou ganharam força a partir de 2003 produziram alterações profundas em sua estrutura e lógica, sobretudo no âmbito da justiça federal.

Pois, se no âmbito da investigação criminal, essas elites se beneficiaram da fragilidade institucional e da inéptica investigativa da Polícia Federal, elas agora enfrentam uma força policial que se profissionalizou, se equipou, se modernizou e que escolheu a repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro como suas prioridades de política criminal. Se, no âmbito processual penal, essas elites puderam contar com o socorro dos laços de subserviência política do chefe do Ministério Público Federal, elas agora são combatidas pelo exército de procuradores da república nos estados, empoderados em sua missão de modificar a história de impunidade penal dos detentores do poder político e econômico no Brasil. É certo que, no âmbito judicial, essas elites foram favorecidas por sua proximidade social com os seus julgadores; todavia, agora, elas são julgadas por uma categoria nova de magistrados, titulares das varas federais criminais especializadas no processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e implicados em lavagem de dinheiro. Finalmente, é fato que o controle punitivo das práticas dessas elites foi prejudicado pelos descompassos entre órgãos administrativos e judiciais; agora, ele passa a ser objeto da comunidade de atores, constituída em torno dessas varas, que compartilham dos mesmos interesses e objetivos.

Desse cenário resulta, portanto, a formação, no interior da rede de *accountability* do Estado brasileiro e do sistema de justiça criminal brasileiro, de enclaves e grupos de especialistas cujo valor e destino social se encontra inextricavelmente vinculado ao valor e destino da luta contra a corrupção e a lavagem de dinheiro na sociedade brasileira. Queremos dizer, cujas estratégias de mobilidade profissional e legitimação social são estruturadas tendo em vista a valorização simbólica do objetivo de superação da impunidade penal das elites econômicas e políticas brasileiras (no que a imprensa é sua principal aliada), bem como o reconhecimento de que seus grupos são os únicos capazes de realizar essa tarefa monumental. Grupos, ademais, que reconhecem a si mesmos enquanto tal. Especialmente porque identificam uns aos outros como o grupo de jovens azarões em um jogo de cartas marcadas ou, então, na palavra de um dos principais representantes desses grupos:

Creio que sempre foi assim que o brasileiro viu a luta contra a corrupção: um verdadeiro desafio de Davi contra Goliás. De um lado, cidadãos e profissionais do combate ao crime. De outro, a gigantesca corrupção fortalecida pelo cinismo, por um sistema de Justiça ineficaz e um sistema político que estimula o conchavo (DALLAGNOL, 2017, n.p.).

Essa propriedade do grupo, por sua vez, nos leva a outra. Uma vez que, no Brasil, a balança das relações de poder em tese pende em favor da corrupção e dos corruptos, é no estrangeiro – nas Convenções da ONU, da OCDE, no exemplo da justiça estadunidense, entre outros – que aqueles atores buscam inspiração para a construção de suas intenções e seus métodos. No mesmo sentido, é a partir do estrangeiro que articulam as suas aspirações. Mais precisamente, trata-se de um grupo de jovens que se distingue dos demais pelo investimento concentrado em capital de legitimidade internacional como forma de produzir a neutralização das relações de poder que os desfavorecem no plano nacional (cf. ALMEIDA, 2018).

Inaugura-se, assim, a era dos escândalos de corrupção no Brasil. Curiosamente, contudo, o primeiro deles não contou com o protagonismo de nenhum dos membros dos novos grupos: o Mensalão. Antes de tratarmos do caso, é importante elucidar um ponto. Não é um de nossos objetivos a construção de um inventário exaustivo do combate à corrupção e à lavagem de dinheiro a partir de 2003 no Brasil. Nos ocuparemos somente da análise dos casos que foram percebidos como pontos de inflexão nesse combate pelos membros desses grupos. Como ficará mais evidente ao longo da exposição, esses casos são também indispensáveis para a compreensão do nosso objeto específico, isto é, a prática da colaboração premiada no Brasil.

4.4.1. Mensalão

Em maio de 2005, a revista *Veja* publicou o vídeo do chefe do departamento de contratações dos Correios, Maurício Marinho, recebendo propina de um suposto empresário em troca do favorecimento de sua empresa nas licitações organizadas pela companhia estatal. Segundo a revista, ao longo da conversa em que a propina foi negociada, Marinho havia relevado ao suposto empresário o modo de operação de uma ampla rede de corrupção formada no interior dos Correios. Além disso, ele

havia revelado que a rede era comandada pelo líder do PTB, o Deputado Federal Roberto Jefferson. Meses antes, a mesma revista *Veja* havia publicado que, a despeito de suas diferenças políticas e ideológicas, o PTB havia aceitado compor a base do governo Lula em troca do pagamento de mensalidades aos seus deputados. Diante dessas revelações, os representantes do principal partido de oposição ao governo no Congresso Nacional, o PSDB, são bem-sucedidos na convocação de uma CPI para investigar o caso, denominada CPI dos Correios. O apoio de parte da base governista à instalação da CPI dos Correios teria levado Roberto Jefferson a romper relações com a base de apoio parlamentar à administração de Lula. E, ainda mais importante, levou Jefferson a se vingar do partido de Lula e a delatar o esquema de pagamento de mensalidades mencionado anteriormente. Foi ele mesmo, aliás, que cunhou o termo Mensalão, posteriormente adotado pela imprensa para se referir ao caso. À CPI, Jefferson contou que José Dirceu, então Ministro-chefe da Casa Civil, José Genoíno, então Presidente do PT, e João Paulo Cunha, então Deputado Federal pelo PT e Presidente da Câmara dos Deputados, haviam lhe procurado e oferecido o pagamento de mensalidades aos deputados PTB em troca de seu apoio às iniciativas legislativas do governo federal. Os pagamentos, ainda segundo Jefferson, eram intermediados pelo então tesoureiro do PT, Delúbio Soares, e operados pelo empresário Marcos Valério. Ao longo da CPI, foram revelados indícios da participação no esquema de outros partidos, como o PMDB, o PL e o PP, bem como de outros empresários, como o publicitário Duda Mendonça e a então Presidente do Banco Rural Kátia Rabello.

Os trabalhos da CPI foram concluídos após cerca de um ano, em abril de 2006. A essa altura, a repercussão negativa do caso já havia provocada a reformulação na cúpula do PT, bem como do alto escalão do governo Lula. O exemplo mais importante nesse sentido foi o afastamento de José Dirceu, até então considerado o braço direito do Presidente da República, de seu cargo. Dirceu também teve o seu mandato de Deputado Federal cassado pela Câmara dos Deputados, assim como Roberto Jefferson. Porém, fato mais importante havia ocorrido cerca de um mês antes do fim dos trabalhos da CPI. A Procuradoria-Geral da República, na figura de seu chefe Antônio Fernando Souza, denunciou formalmente o esquema do Mensalão para o STF. A denúncia implicou quarenta pessoas no esquema,

repartidas entre os núcleos político, publicitário e financeiro. Elas são acusadas, em sua maioria, por corrupção ativa e/o passiva, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro. Nesse momento, o inquérito do STF já contava com cerca de quarenta mil páginas digitalizadas.

No final do ano de 2006, o STF toma uma importante decisão em relação ao caso. Entre as pessoas denunciadas, havia os réus que não possuíam direito ao foro por prerrogativa de função. Em razão do volume do inquérito e da complexidade do caso, o Ministro-relator Joaquim Barbosa defende o seu desmembramento e a remessa dos processos contra os réus sem direito ao foro à primeira instância da justiça federal. Contudo, sua posição é derrotada pela maioria da corte, que opta pela manutenção de todo o inquérito sob sua tutela. Barbosa entendia que essa escolha prejudicava a conclusão do processo em tempo hábil, favorecendo a impunidade dos réus. Em limitada extensão, ele estava correto. Em agosto de 2007, a denúncia é votada pelo plenário do STF, que acolhe, parcialmente, as acusações da PGR contra todos os réus. Em setembro de 2007 foi, então, iniciada a fase de instrução da Ação Penal 470, que leva cerca de quatro anos para ser concluída. O julgamento, por sua vez, foi apenas iniciado em agosto de 2012, data em que o relatório do Ministro-revisor Ricardo Lewandowski ficou pronto.

Nesse percurso, o Tribunal teve que lidar com os vários recursos interpostos pelos defensores dos réus. Barbosa, a esse respeito, adotou postura inflexível, acusando a defesa de Jefferson, por exemplo, de manipular o direito em sentido protelatório. Mais uma vez, a questão do desmembramento do processo em relação aos réus sem prerrogativa de foro foi trazida à tona, dessa vez pelo agora advogado de defesa Márcio Thomaz Bastos, que representava o ex-dirigente do Banco Rural José Roberto Salgado.

Os Ministros relator e revisor divergiram quanto ao tema, prevalecendo a opinião do relator. Barbosa defendeu, desta vez, a manutenção do julgamento no STF, identificando o pedido de Thomaz Bastos como uma medida protelatória. Lewandowski opinou em favor do desmembramento, gerando uma discussão ríspida entre eles. A relação conflituosa entre as duas principais figuras do julgamento, Barbosa e Lewandowski, prosseguiu ao longo de todo processo. Para os asseclas da luta contra a corrupção, Barbosa representava um novo tipo de magistrado,

verdadeiramente comprometido com a luta contra a corrupção. Já Lewandowski, o tipo habitual da alta magistratura brasileira, que bloqueia os esforços de responsabilização das elites por suas práticas delitivas.

Outra questão que merece comentário orbitou em torno do testemunho de duas pessoas, Lúcio Bolonha Funaro e José Carlos Batista. Ambos haviam sido identificados como coparticipantes no esquema. Mas, então, realizaram acordos de colaboração com o MPF, baseado na Lei de Proteção à Testemunha. Por efeito, foram excluídos da denúncia formulada pelo Procurador-Geral, bem como foram, por requisição do MPF, perdoados judicialmente pelos crimes de lavagem de dinheiro pelo juízo da 2ª Vara Federal Criminal de São Paulo (G1 SP, 2013). Diante disso, o STF teve que decidir sobre o valor do testemunho de Funaro e Batista. Uma vez que são coparticipantes nos crimes, não podem ser ouvidos nem como testemunhas – obrigadas a dizer a verdade e, por isso, seu depoimento pode possuir valor de prova –, nem como informantes – que não são obrigados a dizer verdade, o que impede que seu depoimento tenha valor de prova. Porém, como são também colaboradores da justiça, é admitido que sejam ouvidos na qualidade de simples informantes. Essa foi a decisão tomada pela maioria do STF.

Ainda antes do início do julgamento, um dos réus, o ex-Deputado Federal José Janene, havia falecido. Outro, o ex-Secretário Geral do PT Sílvio Pereira, havia sido beneficiado pela suspensão condicional do processo, resultado de um acordo que realizou com o Ministério Público Federal em São Paulo com base na Lei de Proteção à Testemunha. Restavam, então, “Onze ministros, 38 réus e um encontro marcado com a história”, como descreveu o Jornal Nacional da TV Globo em sua edição de 02 de agosto de 2012, data de início do julgamento.

Como adiantamos, o julgamento foi sobretudo marcado pelos atritos entre Barbosa e Lewandowski. O que mais nos interessa diz respeito à pena aplicada ao delator do esquema, Roberto Jefferson. Para o Ministro-relator, Jefferson deveria ser recompensado por sua delação com a redução de um terço de sua pena. Jefferson, contudo, já havia negado expressamente sua intenção em ser contemplado pelo benefício. Mais precisamente, Jefferson disse: “Delação premiada é coisa de vagabundo” (TOSTA, 2008). Para o Ministro-revisor, essa era uma das razões para a não concessão do prêmio. A outra era a avaliação de que Jefferson havia omitido

informações em seus depoimentos, como afirmou também o MPF. Ao final, prevaleceu a interpretação de Barbosa. Com isso, o STF assentou em sua jurisprudência que a concessão do prêmio pela colaboração com a justiça não depende das intenções do agente, nem sequer da vontade do acusador, e sim dos seus efeitos práticos (BOTTINO e RANGEL, 2012). Ou, mais precisamente, da interpretação do julgador acerca da efetividade da colaboração do réu. Lewandowski também se opôs à nova interpretação dada pela Corte ao crime de corrupção, oriunda da chama Teoria do Domínio do Fato. Segundo a nova versão, mesmo a pessoa não tendo praticado diretamente a infração penal, ela é considerada a sua autora se ordenou a um subordinado a sua execução. Dito de outro modo, para a configuração do crime de corrupção, deixou de ser necessário identificar o ato de ofício que o agente público realizou em contrapartida ao recebimento de propina ou outro tipo de benefício ilegal. A tese, defendida sobretudo pela Ministra Rosa Weber, diminuiu sobremaneira o ônus probatório em relação a esse tipo penal, bem como foi essencial para a condenação de José Dirceu.

Após cerca de 18 meses e 69 sessões, o julgamento foi finalmente concluído. O STF decidiu pela condenação de 24 réus e distribuiu 243 anos de pena de reclusão entre eles (SARDINHA, 2014). Entre os réus condenados, 10 (ou 42% do total de réus condenados) pertenciam ao núcleo financeiro ou publicitário do esquema. Em conjunto, receberam aproximadamente 150 anos de pena de reclusão (ou 62% do total da pena de reclusão aplicada). O grupo dos políticos condenados era composto por 11 indivíduos (ou 46%). Em conjunto, receberam cerca de 70 anos de pena de reclusão (ou 29%). Exemplarmente, José Dirceu, descrito como o chefe do esquema, foi condenado a quase 8 anos de prisão. Esta é a pena mais alta entre os políticos, mas apenas a nona maior entre todos. Por efeito, nenhum político teve que cumprir pena em regime fechado, mas em regime semiaberto. Já Marcos Valério, o empresário que intermediava o esquema, foi condenado a pouco mais de 37 anos de prisão, a penas mais alta entre todos. Além de Valério, sete outros membros do núcleo publicitário ou financeiro foram sentenciados ao cumprimento da pena em regime fechado. No terreno das multas pecuniárias, a relação é semelhante: a maior multa foi aplicada a Valério, de cerca de 4 milhões de reais; entre os políticos, a maior multa foi aplicada a Dirceu, de cerca de 970 mil reais. Por fim, o STF também

decidiu pelo início imediato do cumprimento das penas de parte dos réus. Entre eles, José Dirceu, Marcos Valério e Roberto Jefferson.

A conclusão do julgamento foi noticiada como um importante marco para a superação da impunidade penal da corrupção no Brasil (URIBE, COSTA e AMORIM, 2013). Nesse sentido, ainda em 2007, o titular da 4ª Vara Federal de Minas Gerais – especializada em crimes de lavagem de dinheiro e responsável por parte do inquérito do Mensalão em sua fase inicial – alertou sobre a possibilidade da prescrição dos crimes denunciados em razão do foro privilegiado e da “falta de vocação” do Supremo Tribunal Federal para julgar processos criminais que cabem a juízes de primeira instância (VASCONCELOS, 2007). Em 2012, todavia, reconheceu a importância do STF na luta contra a corrupção no Brasil. Perguntado sobre as consequências do julgamento do Mensalão, respondeu:

Primeiro, afastar a falsa ideia de que a justiça não funciona. Funciona, sim, e bem, seja quem for o réu. Segundo, demonstra uma preocupação maior com a chamada criminalidade “sem sangue”, aquela que envolve crimes de corrupção, financeiros e, dentre eles, o delito de lavagem de dinheiro. Essa criminalidade exige um olhar atento, sobretudo pela grande complexidade dos fatos que a envolve. E ver essas questões sendo enfrentadas por uma Corte Suprema é extremamente importante para a fixação de entendimentos sobre esses assuntos. (VASCONCELOS, 2012)

Em sentido amplo, o caso do Mensalão foi percebido como uma vitória fundamental pelos grupos de especialistas no controle punitivo da corrupção. A ampla cobertura midiática do caso ampliou a sensibilidade e a atenção popular quanto à luta contra a corrupção. Aquele que aparentou ser seu principal combatente, Joaquim Barbosa, se tornou, de fato, um herói nacional. Pela primeira vez, representantes do alto escalão da estrutura política brasileira foram efetivamente condenados e presos. Ainda mais importante, o STF parecia ter dado um passo irrevogável em direção à renovação e ao seu convencimento acerca da importância da causa anticorrupção. O futuro parecia guardar melhores notícias do que aquelas recebidas no passado recente. Pois, até então, sua história estava sendo contada principalmente por atritos com o Supremo Tribunal Federal. A seguir, nos debruçaremos sobre dois dos mais importantes entre eles.

4.4.2. *Caso Banestado*

O primeiro teve como palco a cidade de Curitiba, no Paraná. Ainda em 1996, o MPF no Paraná tomou conhecimento de uma série de movimentações suspeitas envolvendo um tipo especial de conta bancária, denominada CC5, criado em 1969 pelo Banco Central para que pessoas residentes no exterior pudessem manter depósitos no Brasil. Parte significativa dessas movimentações ocorreram a partir de uma agência do Banco do Estado do Paraná, o Banestado, em Foz do Iguaçu, cidade paranaense situada na fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina. A notícia deflagrou uma investigação criminal. Seu desenvolvimento foi inicialmente dificultado pela recusa do Banco Central brasileiro em fornecer informações sobre os titulares pelas contas e suas movimentações. No entanto, uma decisão judicial obrigou o Banco Central a fornecer os dados, o que foi feito, apesar de certa demora. A partir deles, foram abertos milhares de inquéritos pelo MPF, que apontou a suspeita da existência de uma complexa rede de lavagem de dinheiro operada a partir da referida agência do Banestado.

Até o ano 2000, as investigações haviam avançado muito pouco. Seu primeiro grande marco ocorreu em 2001, quando a Polícia Federal identifica que a agência do Banestado em Nova Iorque havia recebido parte significativa das remessas de dólares provenientes das contas CC5. No ano seguinte, a mesma Polícia Federal obtém informações sobre as movimentações a partir da agência no exterior. Porém, o que se segue a partir daí é cercado de mistério. O Delegado de Polícia responsável pela investigação, José Francisco Castilho Neto, é afastado de seu posto, e os trabalhos são suspensos. Não fomos capazes de atestar a verdadeira razão para isso. Suspeita-se, principalmente, de algum tipo de interferência da administração de Cardoso sobre a investigação, uma vez que se tratava de um ano eleitoral. Ilações desse tipo baseavam-se no boato de que as autoridades públicas estadunidenses haviam formulado uma lista de pessoas beneficiadas pelas transações suspeitas e nela estavam presentes nomes de políticos do primeiro escalão do governo federal, bem como dos maiores empresários do país. Um dos procuradores da república envolvidos nas investigações, Celso Três, de certo contribuiu para a construção desses boatos. Ainda em 1999, ele havia produzido um

relatório, entregue aos membros da CPI do Sistema Financeiro. Nele, Três identificou os bancos públicos, como o BNDES, como os principais financiadores do esquema e os políticos, como seus principais beneficiários. Na introdução ao relatório, ele diz:

Sem dar azo a que os demagogos qualifiquem como apologia à ditadura, nisso, há que fazer-se justiça aos militares. Plenipotenciários do poder, **onde estão as fortunas dos generais???** **Jamais na História do Brasil a função pública foi tão escandalosamente utilizada para enriquecimento pessoal** (TRÊS, 1999, p. 7).

Fala-se, também, que o MPF colaborou com afastamento de Castilho Neto, uma vez que divergiam do modo como ele vinha conduzindo as investigações até então. O fato é que, logo no início de 2003, as investigações pela Polícia Federal foram retomadas. Em seguida, os processos relacionados ao caso foram transferidos para a 2ª Vara Federal de Curitiba, recentemente convertida em vara especializada no processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro.

O juiz titular da vara era Sérgio Fernando Moro. Antes de assumi-la, o magistrado havia participado de programas de estudos sobre lavagem de dinheiro promovido pelo Departamento de Estado estadunidense. Também havia cursado o *Program of Instruction for Lawyers da Harvard Law School* (SEQUEIRA, 2014). Era, ainda, estudante da Operação Mãos Limpas. Deflagrada ainda no início da década de 1990, essa operação de combate ao crime organizado e à corrupção causou repercussões internacionais ao demonstrar a extensão dos vínculos das organizações mafiosas com o poder político na Itália. Ao final da Operação, centenas de mafiosos, empresários e políticos italianos haviam sido condenados e presos. Para Moro (2004), uma das principais razões para o seu sucesso foi a utilização do chamado *patteggiamento*. Esse instrumento jurídico havia sido apenas recentemente introduzido ao sistema de direito italiano e é compreendido como a tradução italiana das políticas de leniência penal estadunidense. Mais precisamente, ele consiste em um tipo de contrato firmado entre o promotor de justiça e o acusado em que são preestabelecidos os termos da colaboração do acusado com a justiça, bem como a recompensa que receberá caso sua colaboração seja efetiva. Na prática, a colaboração com a justiça dos primeiros acusados presos permitiu que a

investigação criminal fosse rapidamente alargada, gerando novas prisões e, por consequência, novas colaborações com a justiça. Formou-se então um ciclo em que o aumento no número de presos causava o aumento no número de colaboradores e vice-versa. Por meio dele, a Operação então alcançou as elites do poder político italiano e levou parte significativa dela à prisão. Moro ressalta também a importância da publicização dos atos judiciais para o sucesso italiano. Para ele, o apoio da opinião pública italiana à Operação Mãos Limpas bloqueou a reação de sua classe política, impedindo que ela sufocasse as investigações e escapasse da punição. Moro celebrou ainda o surgimento de uma nova geração de magistrados italianos que, por lhes faltarem senso de deferência ao poder, puderam enfrentar ativamente as alianças espúrias entre o crime organizado e os políticos.

Com a transferência do caso Banestado para a vara em Curitiba, o MPF também se reorganizou. Foi formada uma força-tarefa de procuradores, denominada Força-Tarefa CC5, para conduzir os processos penais. Seu chefe era o Procurador da República Carlos Fernando dos Santos Lima. Com ela, o MPF passou a liderar os trabalhos de investigação, impondo-lhe uma importante mudança estratégica: o foco na utilização da delação premiada, porém de uma forma bastante distinta do conceito de causa especial de redução da pena.

Em 2003, a Força-Tarefa CC5 e o doleiro Alberto Youssef negociaram o primeiro acordo de delação premiada do Brasil. O acordo possui a forma de um contrato entre as partes, semelhante ao realizado nos Estados Unidos, bem como na Itália. Da parte do acusado, Youssef compromete-se a colaborar com as autoridades públicas brasileiras e estadunidenses na identificação de todos os coautores das ações investigadas pela Força-Tarefa, bem como na recuperação total ou parcial dos proveitos desses crimes. Além disso, Youssef compromete-se a renunciar aos seus direitos constitucionais contra a autoincriminação e de recorrer contra as sentenças condenatórias relacionados ao objeto do acordo. Da parte do MPF, a Força-Tarefa oferece o perdão judicial relativamente a parte das ações penais movidas contra Youssef. Em relação a outra parte, estabelece o regime semiaberto como inicial para o cumprimento da pena, bem como o direito à progressão para o regime aberto após o cumprimento de um sexto da pena. Finalmente, o acordo contém uma cláusula de homologação. Segundo ela, para que tenha eficácia, é preciso que seja homologado

judicialmente. Ou seja, é preciso que o magistrado responsável pelas ações revise o contrato e manifeste a sua concordância em relação às suas condições e propostas.

O acordo entre Youssef e a Força-Tarefa CC5 foi homologado pelo Juiz Sérgio Moro em dezembro de 2003. Posteriormente, ele homologou cerca de vinte outros acordos desse tipo. De acordo com o Ministério Público Federal, os documentos e depoimentos recolhidos a partir das delações permitiram o indiciamento de centenas de empresários, funcionários públicos e políticos por crimes contra o sistema financeiro nacional, de lavagem de dinheiro, de formação de quadrilha e de corrupção. Ao todo, 97 pessoas indiciadas pelo MPF receberam sentenças condenatórias do Juiz Sérgio Moro. Aparentemente, a estratégia adotada pelo MPF, de tomar para si o controle da investigação por meio dos acordos de delação premiada, havia resultado em algum sucesso.

No entanto, o mesmo não podia ser dito em relação às estratégias adotadas por Sérgio Moro. O magistrado foi por diversas vezes acusados de abuso de poder por parte dos réus do caso Banestado. No *Habeas Corpus* impetrado no STF por um deles, o pecuarista Rubens Catenacci³, encontramos uma espécie de sumário dessas acusações. Segundo a defesa do pecuarista, Moro teria violado o princípio da territorialidade ao reclamar para si a competência para processar um crime ocorrido outra unidade da federação. A defesa afirma também que Moro teria abusado de seu poder ao exigir da Polícia Federal e da Infraero o monitoramento do registro de todos os voos nacionais e internacionais a fim de obter a localização do réu, bem como seus advogados. Ainda mais importante, ela afirma que Moro teria usurpado as atribuições do Ministério Público Federal ao compeli-lo à complementação de medidas cautelares. Mais precisamente, Moro teria decretado por cinco vezes, de ofício e sem oitiva prévia do MPF, a prisão preventiva do réu. Por esse mesmo motivo, ele teria violado as decisões dos tribunais superiores que haviam garantido o direito à liberdade do réu até o seu julgamento. A esse respeito, é importante anotar que, em caso envolvendo outro réu, o STF já havia revertido uma ordem de prisão preventiva expedida por Moro. Segundo o Ministro Sepúlveda Pertence, Moro havia utilizado essa ordem para constranger ilegalmente o réu a negociar o acordo de delação premiada (MARONA; KERCHÉ, 2021).

3 HC 95.518, Relator p/ acórdão: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe 19/3/2014

Em sentido amplo, Sérgio Moro era acusado de auxiliar a acusação na produção de provas, rompendo com o princípio da imparcialidade do juiz. Esta tese, se validada pelos tribunais superiores, resultaria na nulidade de todos os atos judiciais realizados por Moro. Não foi o que ocorreu. A tese da suspeição de Moro acabou rejeitada pelos tribunais superiores. Nesse percurso, eles também confirmaram a legitimidade do modelo de acordo de delação premiada criado pela Força-Tarefa CC5 em parceria com Moro. Porém, como já adiantamos, os tribunais superiores limitaram o uso das prisões preventivas por Moro. Ao longo da segunda metade dos anos 2000, também alteraram ou reverteram uma série das sentenças condenatórias emitidas por Moro. Ainda mais importante, não agiram com a celeridade desejada por Moro, o que levou à prescrição de práticas e à extinção de vários processos. Esse conjunto de fatos pode ser compreendido como a principal razão para que o caso Banestado não tenha seguido curso semelhante ao da Operação Mãos Limpas. Principalmente no que diz respeito às prisões e condenações de políticos. Pois se comparado aos efeitos potencialmente explosivos das investigações, conforme anunciado por Celso Três, o resultado do caso Banestado foi pouco expressivo. Na prática, foram efetivamente punidos os agentes que realizaram a intermediação das remessas e não os seus principais beneficiários.

4.4.3. Operações Satiagraha, Suíça e Castelo de Areia

O segundo teve como palco a cidade de São Paulo. Mais precisamente, a sua 6ª Vara Federal, desde agosto de 2004 especializada no processamento e julgamento dos crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro Nacional. Seu titular era o Juiz Fausto de Sanctis, também estudioso das experiências internacionais de controle punitivo dos crimes econômicos e da corrupção. Ao longo do período em que esteve nesse posto, ele presidiu o inquérito de três importantes operações contra a lavagem de dinheiro e a corrupção: em 2003, a Operação Satiagraha, iniciada com a investigação de ações suspeitas do Grupo *Opportunity*, presidido pelo banqueiro Daniel Dantas; em 2004, a Operação Suíça, iniciada com a investigação de ações suspeitas do banco *Credit Suisse* no

Brasil; em 2009, a Operação Castelo de Areia, iniciada com a investigação de ações suspeitas de executivos da construtora Camargo Corrêa.

Na condução dos três inquéritos, o juiz adotou padrão de atuação semelhante. Ele pode ser compreendido a partir de três características principais. Em primeiro lugar, pelo emprego intensivo das chamadas técnicas especiais de investigação, em particular o acesso a dados fiscais e bancários e a interceptação da comunicação dos acusados. Em segundo lugar, pelo uso frequente de medidas cautelares, como a ordem de prisão preventiva e o mandado de busca e apreensão. Em terceiro lugar, pelo incentivo à delação premiada. Esse padrão de atuação foi causa de uma série de controvérsias jurídicas e, especialmente, de conflitos entre, de um lado, o Juiz Fausto de Sanctis e a Polícia Federal e, do outro, o STF.

Entre elas, o surpreendente caso da prisão de Daniel Dantas. O banqueiro, sabedor do risco de sua prisão iminente em decurso da Operação Satiagraha, recorreu ao STF para que lhe concedesse uma espécie de *Habeas Corpus* preventivo. O recurso foi negado pelo relator, Ministro Eros Grau. Sanctis, então, concedeu o pedido da Polícia Federal e ordenou a prisão temporária de Dantas. Com isso, sua defesa recorreu ao STF. Em razão das férias do Ministro Eros Grau, o recurso passou à relatoria do Ministro Gilmar Mendes, então Presidente da Corte. Mendes decidiu pela concessão do *Habeas Corpus*. Segundo o Ministro, o pedido de prisão temporária emitido pelo Juiz Sanctis apresentou como causa para a detenção apenas a necessidade de se colher o depoimento do acusado. Para Mendes, esse não era um motivo idôneo para a prisão. Daniel Dantas foi, então, liberado. No mesmo dia, contudo, a Polícia Federal solicitou novamente a prisão do banqueiro e Sanctis a autorizou. Na segunda ordem, o juiz afirmou que, na residência de Dantas, a Polícia Federal havia localizado documentos que indicavam a prática de crimes, restando assim justificada a necessidade de sua prisão. Mais uma vez, Mendes considerou inexistir justa causa para a prisão de Dantas e ordenou a libertação do acusado pela segunda vez. O banqueiro foi, então, solto novamente. Em sua decisão, Mendes escreveu:

Ora, soa nítido o verdadeiro concerto entre o Delegado e o Juiz Federal, saltando aos olhos evidente conluio voltado a, sob qualquer título, manter Daniel Valente Dantas encarcerado. Utilizou-se o magistrado de argumentos de que, na verdade, já dispunha quando

decretou a prisão temporária, acrescentando suas próprias convicções políticas e aspectos outros de mínima relevância para, burlando a ordem liberatória do Supremo Tribunal Federal, fazer o paciente voltar imediatamente ao cárcere e lá permanecer, como era de seu intento, revelando conduta que não se coaduna com a serenidade e equidistância entre as partes que informam o exercício da função jurisdicional⁴.

Os Ministros do STF também entenderam as atitudes do Juiz Sanctis como uma afronta direta à autoridade da Suprema Corte, bem como à Constituição Federal. Quando retornou das férias e reassumiu a relatoria do caso, Eros Grau ratificou a interpretação de Gilmar Mendes. Na mesma ocasião, realizou uma crítica severa ao magistrado paulista:

Querem nos intimidar e não se intimidam de mostrá-lo às claras. Não conhecem a História. Não sabem que ninguém ocupa por acaso a cadeira que foi de RIBEIRO DA COSTA. Ignoram o perfil de dignidade de Vossa Excelência [Gilmar Mendes, presidente do STF]. Não se dão conta de que nós, na bancada, não desonraremos a sucessão de GONÇALVES DE OLIVEIRA, de ADAUCTO, de BALEEIRO e, sobretudo, de EVANDRO, HERMES e VICTOR NUNES.

As baionetas da ditadura não conseguiram vergar esta Corte. Não o logrará o discurso autoritário denunciado pelo Ministro CELSO DE MELLO. Pior do que a ditadura das fardas é a das togas, pelo crédito que dispõem na sociedade. A nós cabe, no entanto, o dever de, exercendo com sabedoria nosso poder, impedi-la.

Pergunto novamente, Senhor Presidente: estou a me exceder? Agora respondo eu mesmo, afirmando que não. É que ainda ressoam neste plenário sábias palavras recentemente pronunciadas pelo Ministro MARCO AURÉLIO: “É hora de o Supremo emitir entendimento sobre a matéria, inibindo uma série de abusos notados na atual quadra, tornando clara, até mesmo, a concretude da lei reguladora do instituto do abuso de autoridade, considerado o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, para a qual os olhos em geral têm permanecido cerrados” (HC 91.952/SP).

Concedo a ordem, Senhor Presidente, nos exatos termos dos dois despachos de Vossa Excelência, que ora reafirmo e endosso. Ao fazê-lo, cumpro simultaneamente dois inarredáveis deveres de juiz deste Supremo Tribunal Federal: o de garantir os direitos de quem os pleiteia e o de afirmar a prevalência do ordenamento jurídico, a supremacia da Constituição e a autoridade suprema desta Corte (HC 95.009/SP, Relator p/ acórdão: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 06/11/2008)

A indignação de Eros Grau era também motivada por outra recente afronta ao Presidente do STF. Em meio às disputas entre Mendes e Sanctis, a revista *Veja*

4 Disponível em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 208, n. 2, p. 733, 2009.

publicou documentos que supostamente demonstravam que o gabinete de Mendes havia sido alvo de uma escuta clandestina. Acreditava-se, ainda, que seu telefone pessoal também tinha sido grampeado. Em resposta à denúncia, foi instalada, em 2008, uma CPI no Congresso Nacional para investigar o caso. Os trabalhos da CPI apontaram um conjunto de irregularidades na utilização das escutas telefônicas. A investigação concluiu que seu emprego havia sido banalizado. Segundo cálculos aproximados elaborados e apresentados pelos deputados, eram realizadas, em média, mil interceptações telefônicas diariamente no Brasil. Entre elas, contavam-se episódios de interceptações autorizadas por varas da justiça civil, que não possuem competência sobre a técnica especial de investigação criminal (COUTINHO, 2009).

Em sentido amplo, as principais críticas foram dirigidas ao trabalho de magistrados e da Polícia Federal. Assim como explicou Arantes (2011a), entre 2003 e 2008 a Polícia Federal ampliou em mais de dez vezes o número de operações realizadas; entre 23% e 39% delas podem ser definidas como operações de combate à corrupção. Arantes também explicou que, entre 2003 e 2008, o conjunto das operações da Polícia Federal resultou em mais de nove mil prisões temporárias ou provisórias. Ainda de acordo com autor, é possível supor que em pelo menos 72% das operações realizadas entre os anos de 2007 e 2008, foram utilizadas escutas. Para Arantes, esses dados permitem concluir que o ciclo de expansão das operações da Polícia Federal no período foi fundamentalmente baseado na máxima utilização de suas prerrogativas. Mais precisamente, no emprego generalizado de medidas cautelares normalmente consideradas invasivas e, por isso mesmo, excepcionais. Porém, Arantes também conclui que essa estratégia somente pode se materializar pois as iniciativas da Polícia Federal contaram com o apoio ativo do MPF e com a autorização formal dos magistrados federais.

Em resposta à denúncia e às informações que CPI vinha recolhendo, os tribunais superiores decidiram restringir as regras acerca do emprego das escutas telefônicas e de medidas cautelares similares. Nesse percurso, os atos judiciais realizados pelo Juiz Sanctis nas três operações mencionadas anteriormente foram todos anulados. No que se refere à Operação Castelo de Areia, estimava-se que cerca de 90% do material recolhido ao longo do inquérito havia sido obtido a partir de interceptações telefônicas, de e-mails e faxes (CHRISTOFOLETTI, 2009). Para

os tribunais superiores, no entanto, todo esse material era ilícito. Ocorre que a ordem do Juiz Sanctis que autorizou a realização das interceptações baseou-se em informações obtidas por meio de denúncias anônimas. Segundo a jurisprudência firmada pelos tribunais superiores, esse tipo de informação não constitui justa causa para o emprego de medidas cautelares ou invasivas; é preciso, primeiro, atestar sua credibilidade por meio de investigação preliminar. Com isso, a Operação Castelo de Areia foi, na prática, extinta. O mesmo ocorreu com a Operação Suíça (CANÁRIO, 2013; ROVER, 2015). A essa altura, Sanctis já havia deixado a 6ª Vara Federal e havia se tornado desembargador no Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Já no caso da Operação Satiagraha, os tribunais superiores decidiram que os documentos obtidos na sede do grupo Opportunity eram provas ilegais, uma vez que a ordem de busca e apreensão concedida pelo Juiz Sanctis não apresentou justa causa (ROCHA, 2011). Outros atos do inquérito também foram anulados, dessa vez em razão da constatação de ilegalidade nas ações do policial federal responsável pelo caso, o Delegado Protógenes Queiroz. Em 2008, Protógenes já havia deixado as investigações relacionadas ao banqueiro Daniel Dantas em circunstâncias misteriosas. Falou-se, por um lado, que o governo federal, por intermédio da direção da Polícia Federal, havia exigido que ele se afastasse do caso em razão de supostos excessos cometidos ao longo da investigação. Por outro lado, falou-se que ele mesmo havia decidido se afastar do caso, alegando razões pessoais. Fato é que Protógenes retornou pouco tempo depois à Operação Satiagraha e finalizou o relatório do inquérito encaminhado para o Ministério Público Federal. Em 2009, se filiou ao PC do B e, em 2010, elegeu-se Deputado Federal. Em 2014, contudo, não conseguiu se reeleger. No mesmo ano, os tribunais superiores concluíram que, ao longo da Operação Satiagraha, o delegado violou a norma do sigilo profissional e cometeu fraude processual, pois vazou dados sobre a investigação para a imprensa, contratou um investigador particular para assessorá-lo e recrutou agentes da Agência Brasileira de Inteligência para a instalação de grampos e escutas. Em 2015, Protógenes foi expulso da Polícia Federal.

Diante disso, o único elemento do padrão de atuação de Sanctis que restou relativamente ileso foi a utilização da delação premiada. É preciso reconhecer que, no contexto das operações discutidas, ela foi apenas um instrumento acessório para

as investigações. Embora não tenhamos conseguido determinar exatamente as razões para isso, temos duas hipóteses. A primeira diz respeito ao sucesso inicial da estratégia de priorizar o uso das escutas telefônicas pela Polícia Federal e ao seu posterior fracasso. Inicialmente, as escutas forneceram os elementos necessários para a expansão da investigação. Ainda mais importante, conduziram à obtenção de provas documentais contra os acusados, consideradas suficientes para a sua condenação. Não havia, nesse sentido, incentivo para que as autoridades públicas perseguissem a delação premiada. Já os vários reveses das operações nos tribunais superiores retiraram os incentivos para que os acusados escolhessem o caminho da colaboração da justiça. Em outras palavras, as chances de efetiva punição eram baixas e, por isso, era irracional confessar qualquer crime.

A segunda hipótese é mais pertinente ao caso da Operação Satiagraha. Ela diz respeito ao dissenso entre o Juiz Sanctis e o Procurador da República responsável pelo caso, Rodrigo de Grandis, acerca de como utilizar a delação premiada. Em 2008, ambos declararam à imprensa a sua preferência. Sanctis criticou o seu uso por meio dos acordos entre o MPF e o acusado, em que há a fixação antecipada da pena (CARVALHO, 2008). Para ele, os magistrados não podiam abrir mão de sua prerrogativa sobre a dosimetria da pena. Defendia, portanto, que o magistrado mantivesse sob sua tutela a aplicação da delação premiada, concentrando o poder de avaliar a sua efetividade, bem como de escolher a recompensa adequada. O Procurador, por sua vez, defendeu que o melhor modelo para a delação premiada é justamente o do acordo realizado entre as partes e apenas homologado pelo magistrado (CHRISTOFOLETTI, 2009). Ausente o consenso entre as principais figuras do processo penal acerca do modo correto de sua utilização, a delação premiada restou apenas marginalmente utilizada no contexto das operações mencionadas.

4.5. O destino da luta contra a corrupção no Brasil: entre o anacrônico e o moderno.

As investigações e ações penais sediadas em Curitiba e em São Paulo compartilham duas características principais. Elas foram conduzidas por dois grupos

de especialistas em repressão à corrupção e à lavagem de dinheiro recém-formados. E ambos os grupos articularam suas estratégias sobre o uso intensivo de dois conjuntos de instrumentos: as medidas cautelares tradicionais, como a prisão temporária e a busca e apreensão, e as chamadas técnicas especiais de investigação, como a interceptação telefônica e a delação premiada. Porém, elas também possuem uma diferença principal. Pois cada grupo privilegiou o uso de um tipo específico de técnica especial de investigação. Enquanto o grupo de Curitiba investiu sobretudo nos acordos de delação premiada, o grupo de São Paulo concentrou seu trabalho sobre as interceptações telefônicas.

Avaliamos que parte fundamental da explicação para essa diferença está localizada no estado das relações entre policiais federais, procuradores da república e magistrados em cada um dos grupos. Como vimos, as investigações do caso Banestado tiveram início conturbado em razão da troca do Delegado de Polícia Federal responsável pelas investigações. A partir daí, se estabeleceu uma espécie de relação de desconfiança entre policiais e procuradores. Nesse sentido, a transferência do caso para Curitiba e a subsequente formação da Força-Tarefa CC5 podem ser compreendidas como estratégias dos procuradores para ampliar o seu controle sobre a direção da investigação. A consolidação desse poder veio, então, na forma dos acordos de delação premiada. Pois se os procuradores não possuíam a confiança no trabalho das autoridades policiais, nem as ferramentas necessárias para realizar esse trabalho, eles desenvolveram um modo de obter diretamente dos acusados os depoimentos e documentos que precisavam.

O sucesso da tática não está contido apenas no fato de que vários acusados se tornaram colaboradores da justiça. Mas principalmente no poder de agenda sobre a investigação que os acordos conferiram aos procuradores. Dado que as informações dos acordos eram primeiro fornecidas a eles, os procuradores se mostraram de fato capazes de definir suas próprias estratégias de investigação e de impô-las às autoridades policiais. Para que isso tenha sido possível, os procuradores ainda contaram com a colaboração do juiz responsável pelo caso. Pois a transferência do caso para Curitiba também pode ser compreendida como uma estratégia para que Moro, em particular, assumisse o controle sobre as investigações e as ações penais. São fartas as evidências de que ele utilizou suas prerrogativas de modo a alterar o

curso do trabalho de procuradores e policiais. Quanto às ações penais, a principal ameaça ao seu poder não estava localizada no MPF ou na Polícia Federal, mas nos tribunais superiores. Os acordos de delação premiada permitiram a eliminação dessa ameaça, ainda que parcialmente. Afinal, eles continham cláusulas que impediam os réus de recorrer das sentenças condenatórias. O que temos, portanto, são interesses compartilhados entre o juiz e os procuradores a respeito dos acordos de delação premiada. Porém, é indispensável recuperar algo que dissemos antes: antes de compartilharem interesses, esses estudiosos das bem-sucedidas experiências internacionais de combate à corrupção compartilhavam da crença na eficácia dos acordos de delação premiada.

Em São Paulo, as operações foram marcadas pelo encaixe entre os interesses e estratégias do juiz e dos policiais federais. Como vimos, a estratégia investigativa baseada no uso da prisão temporária ou provisória e também no emprego das interceptações telefônicas não eram particularidade do grupo de São Paulo. Se, exemplarmente, Protógenes pôde envergar ao máximo as suas prerrogativas, isso somente ocorreu porque o juiz responsável pelo caso as permitiu. Quanto ao juiz, não é possível afirmar que ele foi apenas permissivo em relação ao trabalho policial. Sua permissividade é mais compreendida como o produto da compreensão do juiz que o sucesso da investigação daqueles tipos de casos, altamente complexos e envolvendo pessoas de elevado poder político e econômico, dependia do emprego de recursos por muitos considerados excepcionais.

Por meio dessa relação de reforço mútuo, configurou-se o protagonismo dos policiais e do juiz na condução das operações. Também configurada por meio dessa relação, vemos em São Paulo a influência determinante do inquérito policial sobre o processo penal. Por efeito, o trabalho do órgão de acusação foi subsidiário ao trabalho policial. Esse fato é, em certo sentido, confirmado pelos atritos judiciais causados pela Operação Satiagraha. O Procurador Rodrigo de Grandis foi poucas vezes citado principalmente pelos Ministros do STF. Quando foi, apontou-se sobretudo a sua conivência em relação aos supostos abusos cometidos pelo magistrado e pelos policiais. É relevante anotar que essas características das operações em São Paulo as aproximam da configuração habitual do sistema de justiça criminal brasileiro. Queremos dizer, do regime de funcionamento em que a

maior parte do trabalho é realizado na fase administrativa e inquisitorial, posteriormente reproduzido na fase processual e acusatória. A diferença fundamental entre ambos as configurações é, de certo, a capacidade dos acusados em mobilizar a proteção aos seus direitos e garantias individuais ainda na fase do inquérito. Retornaremos a esse assunto em breve.

Argumentamos, portanto, que a diferença entre os grupos no que se refere ao uso das técnicas especiais de investigação é, em resumo, é correspondente às diferenças entre o processo de conformação dos protagonistas em cada grupo. Em Curitiba, juiz e procuradores. Em São Paulo, juiz e policiais federais. Argumentamos, ainda, que os seus padrões relativamente distintos de atuação conformam embriões de modelos de controle punitivo da corrupção e da lavagem de dinheiro simultaneamente complementares e concorrentes entre si. São complementares pois contribuíram – ainda que sobretudo por meio de seus fracassos – para o fortalecimento dos objetivos e interesses que compartilhavam. E são concorrentes pois cada um expressa uma forma distinta de traduzir para nova realidade política, jurídica e institucional brasileira os modelos internacionais de controle punitivo da corrupção e da lavagem de dinheiro e, nessa extensão, construir essa própria realidade. Ou seja, definir o sentido e as práticas legítimas do trabalho de magistrados, procuradores e policiais federais no novo contexto político e econômico brasileiro. A diferença no modo como cada um dos atores descreveu a forma correta de utilização da delação premiada é também produto dessa distinção.

Finalmente, precisamos tratar da semelhança nos resultados dos trabalhos de ambos os grupos. De forma objetiva, o destino das investigações e das ações penais foi fundamentalmente determinado pela capacidade dos acusados de inscrevê-las na escala de mais alta intensidade do campo estatal de administração de conflitos, conforme definido por Sinhoretto (2010). Mais precisamente, de mobilizar o poder de controle judicial do Supremo Tribunal Federal especialmente contra as práticas dos magistrados da primeira instância. De certo, isso somente foi possível em razão do elevado poder econômico e político desses acusados. Mas apenas foi necessário porque esses magistrados pareciam de algum modo não se inclinarem às disposições sociais que, historicamente, levaram a magistratura brasileira a favorecer as elites políticas e econômicas nacionais. Argumentamos que

a principal causa desse fenômeno está localizada precisamente na internacionalização de suas estratégias de mobilidade profissional e legitimação social.

Nesse sentido, se é possível afirmar que, em cada país, os juízes tendem a servir aos interesses das elites políticas e econômicas justamente porque são servos do direito de seu país, também é possível concluir que Moro e Sanctis não serviram aos interesses das elites políticas e econômicas brasileiras precisamente porque eram, em primeiro lugar, servos do direito internacional. Essa conclusão, a despeito das simplificações, é fundamental para compreendermos como o fracasso das operações foi percebido e explicado pelos partidários da luta contra a corrupção: em primeiro lugar, como manifestação da subserviência política do STF, em contraposição à independência daqueles policiais, procuradores e juízes; em segundo lugar, como consequência do anacronismo do sistema de justiça brasileiro, em contraposição à modernidade de suas técnicas. Isto é, percebido e explicado por meio das relações de oposição entre a independência e a subserviência, e o anacrônico e o moderno que, por sua vez, são correspondentes às relações de oposição entre o nacional e o internacional.

Também por essa razão é que o caso do Mensalão é tão fundamental. O mesmo STF que havia derrotado (e seguia derrotando) as operações passadas, ampliou significativamente a jurisprudência brasileira acerca da corrupção e da lavagem de dinheiro. A Corte tornou, em resumo, menos onerosa a tarefa de demonstração da autoridade e da materialidade das respectivas práticas delitivas. Ainda mais significativo, o caso inscreveu no interior das estruturas da alta magistratura brasileira as oposições que, até então, serviam à construção de sua imagem de antagonista à luta contra a corrupção no Brasil. Pois se antes existia apenas o tipo de Gilmar Mendes e de Ricardo Lewandowski, agora existia também o tipo de Luiz Fux e de Joaquim Barbosa. Isto é, dos Ministros do STF independentes, atentos à necessidade de modernização do sistema de justiça brasileiro e verdadeiramente comprometidos com a luta contra a corrupção.

5. O Brasil da colaboração premiada

Expressa da forma mais breve possível, a década de 2000 foi o período de gestação da infraestrutura política, institucional e jurídica de controle punitivo da corrupção e da lavagem de dinheiro no Brasil. Na década de 2010, com o sistema de justiça criminal à sua frente, a infraestrutura então começou a dar frutos.

5.1. Ascensão e queda de Dilma Rousseff

Em 2006, Lula se reelegeu, derrotando em segundo turno e por ampla margem outro candidato do PSDB, Geraldo Alckmin. Os escândalos de corrupção haviam afetado sua administração, porém não o suficiente para derrubar a popularidade que conquistou por meio de suas políticas econômicas e sociais. Em linhas gerais, a renda em todos os estratos sociais aumentou, as condições de vida dos mais pobres melhoraram e a economia voltou a crescer. O cenário era ainda mais favorável no ano da eleição presidencial seguinte. Embora a economia tenha sofrido uma pequena contração no ano de 2009, o PIB brasileiro, em 2010, registrou a maior taxa de crescimento desde a fundação da Nova República. O governo Lula, segundo pesquisa do Ibope (2010), era aprovado por cerca de 80% da população. O Brasil, liderado por Lula, parecia ter sido um dos poucos países imunes aos efeitos devastadores da crise financeira internacional de 2008.

Todos esses fatores colaboraram para a vitória eleitoral da pessoa escolhida por Lula para sucedê-lo, Dilma Rousseff, que substituiu José Dirceu no cargo de Ministro-chefe da Casa Civil ao longo do escândalo do Mensalão. O derrotado foi, mais uma vez, José Serra, do PSDB. Ainda mais do que em 2006, nesta eleição o tema da corrupção foi fundamental. Para Serra, o Estado brasileiro havia sido tomado pela corrupção, e isso impedia que a economia se desenvolvesse plenamente. Impedia, também, que o Estado atendesse de melhor maneira aos interesses dos mais pobres. Para ele, Lula e o PT eram os principais responsáveis pela pandemia de corrupção, bem como os que mais se beneficiaram dela. Para Dilma, a pandemia de corrupção também existia, porém sua causa eram as próprias estruturas do Estado brasileiro. Lula havia sido, de certo modo, vítima da lógica do jogo político no Brasil. Ademais, se eram noticiados mais casos de corrupção

atualmente do que no passado, era porque o governo de Lula havia fortalecido os órgãos de fiscalização e controle do poder público. Parecia reconhecer, no entanto, a força do estigma da corrupção sobre seu partido. Pois ao mesmo tempo em que se apresentou como a continuidade do governo de Lula, apresentou-se como uma espécie de nova petista. Ela era uma administradora, reconhecida por seu conhecimento técnico e sua competência de gestão, que jamais havia disputado eleições.

Logo no início de sua administração, Dilma foi confrontada com a deterioração dos indicadores econômicos brasileiros. A pressão inflacionária aumentou, bem como a taxa básica de juros. A situação da dívida pública brasileira, com isso, se deteriorou, colocando em risco a capacidade de investimento do Estado. Além disso, os mercados internacionais seguiram afetados pela crise financeira de 2008. Com a valorização do Real em relação ao dólar estadunidense, o investimento estrangeiro direto também contraiu. Dilma e sua equipe econômica responderam por meio da redução gradual da taxa básica de juros, da diminuição do custo do crédito pessoal, do aumento do gasto público, do reajuste real do salário mínimo e, finalmente, pela política de incentivos e subsídios a setores industriais. Em síntese, seu objetivo era ampliar simultaneamente a demanda e a oferta de mercadorias no mercado interno e, a partir daí, reaquecer a economia brasileira (CORSI, 2016).

Conforme explica Corsi (2016), a política econômica de Dilma fracassou, especialmente porque ela não compreendeu adequadamente as transformações em curso na economia mundial e o modo como afetam diretamente o Brasil. Ainda mais importante, o autor explica que a redução da taxa de juros, em particular, desagradou os setores econômicos rentistas ou, mais precisamente, o capital financeiro nacional e internacional. Pois, segundo Corsi (2016, p. 6), “Altas taxas de juros, severo controle da inflação e câmbio valorizado são fundamentais para a valorização do capital fictício, que tem na dívida pública um dos principais espaços de valorização”. Iniciou-se, então, a campanha pública dos economistas neoliberais contra a política econômica de Dilma. Para eles, a pretensa crise inflacionária somente poderia ser contida se o país retornasse à política de elevação dos juros, arrefecesse a expansão do crédito pessoal e, sobretudo, adotasse uma rígida política de corte nos gastos públicos e ajuste fiscal. Paradoxalmente, a crise

financeira de 2008 havia revigorado a fração fundamentalista do projeto político neoliberal.

5.1. *Stop corruption!*

Nas bases da sociedade, a pressão ao governo de Dilma apontava no sentido contrário. Em junho de 2013, manifestações convocadas pelo Movimento Passe Livre em São Paulo, até então inexpressivas, passaram a dominar os noticiários brasileiros. Primeiro, elas foram severamente criticadas em razão da grande destruição supostamente causada pelos manifestantes e dos violentos confrontos entre a polícia militar paulista e os manifestantes. O conflito, em seguida, aumentou em intensidade. Diversos jornalistas, escalados para a cobertura das manifestações, foram vitimados pela reação violenta dos policiais. Então, os principais veículos de comunicação alteram o tom de suas reportagens. Eles passam a denunciar o excesso das ações repressivas, a criticar a postura do prefeito e do governador e a construir a sua própria interpretação acerca das causas e demandas dos manifestantes. O que segue a partir daí é um processo de mobilização social extraordinariamente complexo, que levou milhões de pessoas às ruas de centenas de cidades brasileiras e cujos detalhes não serão discutidos nesta tese. Para nós, é importante apenas saber que a mobilização social foi majoritariamente descrita como protestos a favor da melhoria na qualidade dos serviços públicos (a saúde e a educação, em particular), contra a condução de Dilma da política econômica e, especialmente, contra a corrupção no Brasil (cf. QUEIROZ, 2017). Lembremos que, ao mesmo tempo, ainda ocorria o julgamento do Mensalão.

“Diga não à PEC 37”. Em junho de 2013, essa era uma frase comum nos cartazes segurados pelos manifestantes, muitos vestidos com as cores da seleção brasileira de futebol. O projeto de emenda constitucional de autoria do Deputado Federal Lourival Mendes, do PT do B, torna a apuração das infrações penais prerrogativa exclusiva das polícias federal e civis. Por esse motivo, era visto pelos membros MP e do MPF como uma evidente tentativa de cerceamento de sua autonomia e, conseqüentemente, de enfraquecimento da luta contra a corrupção no Brasil. A tramitação da PEC estava, na prática, travada na Câmara dos Deputados.

Porém, a Associação Nacional dos Procuradores da República, que apelidou o projeto como “PEC da Impunidade”, viu nas manifestações de junho de 2013 a oportunidade para decretar o seu fim (cf. ROTHENBURG, 2013). A campanha foi bem recebida pela mídia e também por milhares de manifestantes. Por efeito, no final do mês, a PEC foi à votação no plenária da Câmara dos Deputados sendo rejeitada com 430 votos contra apenas 9 votos (PASSARINHO, COSTA, 2013).

No final de junho de 2013, Dilma propôs cinco pactos para conter a crise política inaugurada pelas manifestações. Primeiro, a manutenção da responsabilidade fiscal e ampliação no controle de gastos públicos. Segundo, a aceleração dos processos para a construção de hospitais, unidades de pronto atendimento e unidades básicas de saúde. Terceiro, a desoneração do óleo diesel e da energia elétrica para diminuir o custo do transporte público e a ampliação no investimento em infraestrutura para que o sistema dê um salto de qualidade. Quarto, a destinação dos royalties da exploração do pré-sal para investimentos na área de educação. Quinto, a formulação de um projeto de alteração estrutural das instituições políticas brasileiras com o objetivo de intervir diretamente sobre as causas da corrupção e, ao mesmo tempo, o endurecimento da legislação anticorrupção, incluindo a proposta de criar o tipo penal da corrupção dolosa e convertê-lo em crime hediondo.

Nos primeiros dias de agosto de 2013, Dilma sancionou as duas principais medidas legislativas relacionadas ao último elemento do seu pacto. A Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, e a Lei 12.850/2013, também conhecida como Lei das Organizações Criminosas. A primeira trata fundamentalmente da responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas que praticam atos lesivos contra a administração pública brasileira ou estrangeira. Entre as suas inovações, está o acordo de leniência. Em larga medida, ela corresponde à adequação do direito brasileiro à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e, em particular, ao seu artigo 26, que trata da responsabilidade das pessoas jurídicas. A segunda dá nova definição penal às organizações criminosas e amplia o rol das chamadas técnicas especiais de investigação. Ela também cria e regulamenta o instituto da colaboração premiada no Brasil. Ela é o produto direto do esforço de adequação do direito brasileiro à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Outra vez, uma

administração petista recorreu ao capital de reconhecimento internacional para administrar o seu persistente deficit de legitimidade no plano nacional.

No entanto, a definição da colaboração premiada presente no projeto original é bastante distinta da definição apresentada no texto aprovado. Na proposta original (PLS 150/2006, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, do PT), ela é definida em função de sua interpretação hegemônica no direito brasileiro, isto é, como uma causa especial de diminuição da pena. Na justificativa da proposta legislativa, sua autora escreveu:

No que se refere à colaboração premiada, o projeto manteve-se fiel à ideia de que a extinção da punibilidade ou a redução da pena devem partir do Poder Judiciário. A nosso sentir, afigura-se inconstitucional a proposta de atribuir tal competência ao órgão acusador. Isso implicaria verdadeiro esvaziamento de poder, função e atividade do órgão judicial, com flagrante desrespeito à garantia de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, da CF) e, no âmbito processual, afronta à cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF)” (BRASIL, 2006, p. 13).

Ao longo de sua tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ), ela foi reformulada. As alterações iniciais foram propostas pelo Senador Pedro Simon (PMDB). Em síntese, a proposta de Simon transformaria a colaboração premiada em um acordo celebrado exclusivamente pelas partes (o acusado e o Ministério Público) que vincularia o magistrado aos seus termos. Por esse motivo, foi recusada pelo relator da matéria, o Senador Aloízio Mercadante (PT) e, em seguida, seu relatório foi aprovado. No entanto, antes de ir à votação no Plenário, o Senador Romeu Tuma (PTB), solicitou que o texto fosse reexaminado pela comissão. Na segunda tramitação na CCJ, houve ampla participação de representantes das instituições de justiça brasileiras nas discussões.

Entre elas, a participação do Ministro Gilmar Mendes, que advogou em favor de atribuir ao magistrado a faculdade de conceder os benefícios da colaboração mesmo na ausência de acordo formal entre as partes. Ocorre que, logo no início do trabalho de reexame, a colaboração premiada assumiu o formato pretendido por Pedro Simon, inspirado no *plea agreement* estadunidense, agora patrocinado pelo Senador Demóstenes Torres (DEM), ex-Procurador de Justiça. Já o Senador Tuma, ex-delegado de polícia, advogou em favor da atribuição de competência aos delegados de polícia sobre a realização dos acordos. Em voga, estavam as disputas sobre os

“poderes de investigação do Ministério Público vis-à-vis a atribuição constitucional da polícia judiciária para apurar infrações penais”, conforme definiu o Senador Mercadante⁵.

O texto aprovado pelo Senado contemplou a demanda de Gilmar Mendes, mas não a demanda de Tuma. Apenas o Ministério Público pode realizar os acordos formais, porém facultou-se ao magistrado o poder de conceder os benefícios mesmo na ausência do requerimento de alguma das partes.

No entanto, a questão de Tuma retornou ao longo da tramitação do projeto legislativo da Câmara dos Deputados, encampada agora pelo Deputado Delegado Waldir (PSDB). No substitutivo apresentado pelo Deputado Vieira da Cunha (PDT), relator do projeto na CCJ da Câmara, foi finalmente incluída a possibilidade de realização dos acordos pelos delegados de polícia. Além disso, foi excluída a hipótese de atuação de ofício do magistrado. Este foi o texto finalmente aprovado pelo plenário da Câmara em regime de urgência em dezembro de 2012, mas apenas enviado para a sanção presidencial em julho de 2013.

5.2. A Operação Lava Jato

Os pactos de Dilma surtiram pouco efeito sobre a avaliação de seu governo. Sua política econômica também não foi capaz de conter o processo de desaceleração da economia e de rebaixamento das condições de vida da população mais empobrecida. Sua administração chegou ao seu último ano fortemente contestada. O pior, contudo, ainda estava por vir. Em março de 2014, a Polícia Federal deflagrou a primeira fase da Operação Lava Jato. Nela, foram cumpridos 28 mandados de prisão, dezenove mandados de condução coercitiva e 81 mandados de busca e apreensão. Os alvos da operação eram os negócios ilícitos de quatro doleiros: Nelma Kodama, Raul Srour, Alberto Youssef e Carlos Habib Charter. Os mandados haviam sido expedidos por Sérgio Fernando Moro, Juiz Titular da 13^a Vara Federal Criminal de Curitiba, especializada no processamento e julgamento de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e de lavagem de dinheiro (RODRIGUES, 2019).

5 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4809897&ts=1630430507819&disposition=inline>

O MPF no Paraná então criou uma força-tarefa para atuar no caso, denominada Força-Tarefa da Lava Jato. Ela era liderada pelo Procurador Carlos Fernando dos Santos Lima, que havia chefiado a Força-Tarefa CC5. Entre os seus integrantes, estava também Deltan Dallagnol, que também havia atuado no caso Banestado. Três dias após a primeira fase da operação, Moro expediu mais duas ordens de prisão, seis mandados de condução coercitiva e mais quinze mandados de busca e apreensão. Seu principal alvo era Paulo Roberto Costa, que foi diretor de abastecimento da Petrobras, a maior e mais importante empresa pública do país, entre 2004 e 2012. Segundo informações obtidas a partir do monitoramento das comunicações de Alberto Youssef, os investigadores descobriram que o doleiro havia presenteado Costa com um veículo importado.

Entre 21 e 25 de abril de 2014, a Força-Tarefa da Lava Jato (FTLJ) ofereceu as primeiras denúncias contra os investigados. Elas foram acolhidas por Moro e, então, foram instaladas as primeiras ações penais. Mais precisamente, eram oito ações penais, envolvendo 56 pessoas e a maior parte dos crimes citados eram a participação em organização criminosa agravada pela participação de funcionário público, lavagem de dinheiro e operação ilegal de câmbio (MPF, 2022).

Em maio, o Ministro do STF Teori Zavascki recebeu o recurso da defesa de Paulo Roberto Costa. Além de ordenar a libertação de Costa, Teori suspendeu todos os inquéritos e ações penais decorrentes da operação. Os inquéritos já haviam alcançado autoridades com foro por prerrogativa de função e, por essa razão, deveriam ser remetidas ao STF ou ao STJ. O Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, solicitou então a cisão do processo. Teori assentiu ao pedido do PGR e devolveu à 13ª Vara Federal de Curitiba todos os inquéritos que não demonstravam conexão com as autoridades com foro. Em junho, Paulo Roberto Costa foi preso novamente. Segundo a FTLJ, havia sido localizada uma conta bancária de sua titularidade na Suíça, contendo cerca de 23 milhões de dólares. Concluíram, a partir disso, que ele poderia fugir do país. Moro assentiu e concedeu a ordem de prisão. Em agosto e pouco mais de um ano após a sanção da Lei 12.850/2013, a FTLJ e Paulo Roberto Costa firmaram o primeiro acordo de colaboração premiada da operação (MPF, 2022).

Seu formato era semelhante aos acordos de delação premiada firmados no caso Banestado que, por sua vez, são correspondentes à nova regulamentação da colaboração premiada na Lei 12.850/2013. Ele contém 26 cláusulas distribuídas em doze partes: I. Base jurídica; II. Proposta do Ministério Público Federal; III. Condições da proposta; IV. Validade da prova; V. Garantia contra a autoincriminação, direito ao silêncio e direito a recurso; VI. Imprescindibilidade da defesa técnica; VII. Cláusula de sigilo; VIII. Ratificação pelo Procurador-Geral da República; IX. Homologação judicial; X. Rescisão; XI. Duração temporal; XII. Declaração de aceitação. Nos interessa, em particular, a segunda e a terceira parte.

Na segunda parte são descritas as propostas do Ministério Público Federal, bem como os objetos do acordo. Nela, é estabelecido que Costa era acusado de corrupção, peculato, lavagem de dinheiro oriundo de crimes contra a Administração Pública, formação de organização criminosa e obstrução da investigação de organização criminosa. Também é estabelecido que Paulo Roberto Costa, enquanto foi Diretor de Abastecimento da Petrobras, atuou como líder de uma organização criminosa cuja finalidade era fraudar as contratações da empresa estatal e, com isso, desviar e distribuir dezenas de milhões de reais dos cofres públicos a agentes públicos e privados à época não identificados. Além disso, é descrito que sua esposa Marici da Silva Azevedo Costa, suas filhas Arianna Azevedo Costa Bachmann e Shanni Azevedo Costa Bachmann e seus respectivos maridos, Marcio Lewkowicz e Humberto Sampaio de Mesquita, tiveram participação nas práticas ilícitas identificadas. Todos eles também são colaboradores da justiça e seus acordos são considerados acessórios a este.

Em contrapartida à colaboração de Costa com a justiça, resguardada a necessidade de homologação judicial do acordo, o cumprimento integral de suas cláusulas e a verificação da efetividade da colaboração, o Ministério Público Federal propõe que:

- I. Pleiteará que, pelos crimes que são objeto do presente acordo, o acusado fique sujeito à continuidade da prisão cautelar e a penas criminais nos termos seguintes:
 - a) prisão domiciliar pelo prazo de 1 (um) ano, com tornozeleira eletrônica ou equipamento similar, na medida da efetividade da colaboração e nos termos dos parágrafos deste artigo, sem detração do prazo de prisão preventiva cumprido;

- b) após cumprido o período de prisão domiciliar (cautelar ou penal), existindo sentença condenatória transitada em julgado, o cumprimento de parte da pena privativa de liberdade imposta em regime semiaberto, em período de zero a dois anos, a ser definido pelo Juízo tomando em consideração o grau de efetividade da colaboração;
- c) após cumprido o período de prisão em regime semiaberto, o restante da pena será cumprido em regime aberto até o seu total cumprimento;
- d) a qualquer tempo, o regime da pena será regredido para regime fechado ou semiaberto, de acordo com os ditames do art. 33 do Código Penal, na hipótese de descumprimento do presente acordo, e nos demais casos previstos em lei de regressão, caso em que o benefício concedido neste artigo, como os demais, deixará de ter efeito.

Além disso, o MPF propõe o arquivamento de todo inquérito contra Costa iniciado a partir de informações fornecidas por ele. Após a pena atingir o valor de vinte anos de reclusão, o MPF propõe a suspensão de todas as ações penais que ainda não tiverem sido julgadas pelo prazo de dez anos. Esgotado o prazo de suspensão, o MPF propõe a retomada na contagem do prazo prescricional até a extinção da punibilidade. Nesse intervalo, o MPF propõe que não retomará sua persecução criminal.

Na terceira parte, são descritas as condições da proposta ou as obrigações do colaborador. Costa e os membros de sua família listados anteriormente devem renunciar aos valores que mantêm em contas bancárias no exterior, que totalizam 26 milhões de dólares estadunidenses. Costa deve, ainda, pagar indenização no valor de cinco milhões de reais à União e renunciar ao conjunto de bens adquiridos por meio dos proveitos de seus crimes. Costa deve autorizar o acesso das autoridades públicas nacionais e estrangeiras aos dados de sua movimentação financeira no exterior, incluindo as transações realizadas a partir de contas bancárias cujos titulares são seus familiares. Costa, por fim, deve desistir do recurso de *Habeas Corpus* que havia enviado ao STF, bem como do exercício de defesas processuais, inclusive de discussões sobre competência e nulidades. A essas condições específicas, somam-se as condições regulares da colaboração premiada.

Segundo dados do próprio MPF (2022), este foi o primeiro de 209 acordos de colaboração premiada firmados pela FTLJ de Curitiba. Deles, 138 foram realizados em parceria com a Procurador-Geral da República em razão da conexão com autoridades públicas com prerrogativa de foro. Ainda de acordo com dados do

próprio MPF, a Operação Lava Jato em Curitiba possuiu 79 fases, em que foram executados 295 mandados de prisão, 211 mandados de busca e apreensão e 1.450 conduções coercitivas. O MPF estima, ainda, que cerca de 14 bilhões de reais foram recuperados aos cofres públicos por efeito das multas e indenizações impostas aos acusados e às empresas envolvidas (MPF, 2022).

Ao longo das investigações, que ocorreram entre abril de 2014 e fevereiro de 2021, o MPF (2022) afirma ter comprovado a existência de uma complexa rede de corrupção e lavagem de dinheiro organizada em torno da Petrobras, principalmente ao longo das administrações de Lula. A rede, segundo o MPF (2022), funcionaria da seguinte forma: grandes empreiteiras, interessadas nos contratos bilionários da estatal, formaram um cartel para fraudar o processo licitatório da estatal, criar contratos superfaturados e, assim, ampliar seus lucros. Para o esquema funcionar, era preciso a colaboração de executivos da Petrobras, cuja conivência com as práticas do cartel era recompensada por meio do pagamento de vultosas propinas (“incluídas”, aliás, no preço dos contratos). O valor recolhido em propinas era, então, lavado e redistribuído pelos chamados operadores financeiros e cuja maior parte era destinada aos padrinhos políticos dos executivos da estatal. A diretoria de abastecimento, ocupada por Paulo Roberto Costa, pertencia e beneficiava ao PP; a diretoria internacional, ocupada por Nestor Cerveró, pertencia e beneficiava ao PMDB; e a diretoria de serviços, ocupada por Renato Duque, pertencia e beneficiava ao PT (MPF, 2022). Segundo cálculos do TCU, a rede causou prejuízo de cerca de vinte bilhões de reais à companhia estatal. As investigações ainda causaram desdobramentos que levaram à criação de forças-tarefas semelhantes em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Ainda segundo os dados do próprio MPF, a FTLJ de Curitiba apresentou 120 denúncias, que resultaram em 179 ações penais e 174 condenações em primeira e segunda instância. Entre os condenados por Moro, estavam os executivos da Petrobras acima mencionados; dezenas de doleiros, como Alberto Youssef, Nelma Kodama e Carlos Habib Charter; os donos das maiores empreiteiras do país, como Marcelo Odebrecht, Emílio Odebrecht, José Aldemário Pinheiro Filho e Gerson Almada; e, mais importante, os políticos Eduardo Cunha, do PMDB e ex-Presidente da Câmara dos Deputados; o ex-Deputado Federal Pedro Corrêa (PP); José Dirceu

(PT), ex-Ministro-chefe da Casa Civil; e Lula (PT) e ex-Presidente da República (2003-2006; 2007-2010).

Fabiana Rodrigues (2019) forneceu excelente explicação a respeito do padrão geral de atuação da Operação Lava Jato. Relativamente à caracterização dos trabalhos realizados pelo núcleo de Curitiba, a autora destaca, em primeiro lugar, a ampliação da rede constituída no entorno desse núcleo. Ao longo de anos de trabalho conjunto, o grupo estabeleceu, por exemplo, boas relações com a unidade de inteligência fiscal da Receita Federal, o que tornou mais ágil o acesso a dados fiscais. Por meio de interações frequentes, desenvolveram relações de confiança com autoridades públicas estadunidenses, o que permitiu a otimização dos procedimentos burocráticos para o emprego dos instrumentos da cooperação internacional. Em segundo lugar, a alta integração e sinergia entre procuradores e policiais federais, que cooperaram na definição das estratégias de investigação, e o juiz responsável pelo caso. O ajustamento entre eles possibilitou a ampla utilização de medidas cautelares mais invasivas como a prisão temporária ou preventiva, a busca e apreensão e a condução coercitiva⁶. O uso recorrente da última, diz a autora, “aparentemente tem por trás a estratégia de constranger os investigados a prestar esclarecimentos sem o prévio conhecimento das evidências que estão em poder dos investigadores” (RODRIGUES, 2019, p. 167). Além disso, complementa, Rodrigues,

os investigadores e juízes contavam com a ausência de controle dos tribunais superiores sobre as medidas de condução coercitiva, pois o efeito surpresa que caracteriza as fases ostensivas praticamente inviabiliza a obtenção de habeas corpus preventivo e, por se tratar de medida de curta duração que é executada nas primeiras horas do

6 A partir de junho de 2019, o portal *The Intercept* iniciou a divulgação de conversas privadas entre Moro, os membros da FTLJ e outras figuras relevantes como promotores de justiça dos Estados Unidos obtidas por meio do hackeamento de seus telefones celulares. As conversas sugerem que a simbiose observada entre os atores da Operação Lava Jato é diretamente resultado da coordenação ilegítima entre Moro e o chefe da FTLJ, o Procurador Deltan Dallagnol. As conversas também sugerem que existiam conflitos entre as prioridades e estratégias de Moro e da FTLJ. No entanto, as diferenças eram em sua maior parte resolvidas por meio da cooperação secreta entre Moro e Dallagnol. As conversas ainda sugerem que Moro, embora vedado pela lei, sabia de antemão dos termos e condições dos acordos de colaboração premiada propostos pela FTLJ e influenciava o processo de negociação. As conversas, contudo, não tiveram a sua veracidade comprovada pela Polícia Federal e são objetos de inúmeros processos judiciais. Por essa razão, optamos por não utilizá-las na composição de nossa pesquisa. O conjunto das reportagens publicadas sobre as conversas pode ser encontrado em: <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>

dia, não há tempo hábil para obtenção de habeas corpus para afastar uma alegada lesão já consumada (RODRIGUES, 2019, p. 168).

Essas práticas resumem os esforços do grupo para limitar a capacidade de seus investigados e acusados inscrever prematuramente (isto é, antes que o grupo tenha obtido as provas necessárias) o conflito nas escalas de mais alta intensidade do sistema de justiça brasileiro.

Segundo Rodrigues (2019), essas estratégias também integram o modelo de gestão das ações penais do grupo. Os procuradores e o magistrado impuseram fluxo constante e ágil para as operações, sobretudo nos casos de réus presos. As condenações não demoraram a começar. O regime de atuação do TRF4 contribuiu para que esse fluxo não fosse interrompido. A colaboração com a justiça, então, tornou-se mais atrativa. Ela parecia como o único caminho rápido e seguro para a liberdade. A FTLJ ofertou amplamente os acordos e obteve adesão de figuras centrais para as investigações, sobretudo os empresários. Os acordos foram instrumentos fundamentais para que a operação não desacelerasse e, com isso, alcançasse a responsabilização penal dos políticos acusados.

5.3. Os acordos de colaboração premiada na prática da Operação Lava Jato

A partir de agora, passamos a tratar exclusivamente dos acordos de colaboração premiada. Dividimos nossa exposição em três partes. Primeiro, tratamos da formação da jurisprudência sobre os acordos de colaboração premiada no STF. Em seguida, descrevemos o julgamento ocorrido ainda no início das investigações em que o MPF e a PF disputam a competência sobre os acordos de colaboração premiada. Por fim, examinaremos os acordos realizados pela FTLJ, descrevendo as suas principais características.

5.3.1. A construção da jurisprudência dominante: negócio jurídico personalíssimo

A rápida proliferação dos acordos de colaboração premiada na Operação Lava Jato é explicada pela cooperação, direta ou indireta, entre os procuradores da FTLJ, o Procurador-Geral da República, o Juiz Sérgio Moro e o Ministro Teori Zavascki, relator da operação no STF. Os dois primeiros desenvolveram o modelo dos acordos

e os dois últimos o legitimaram. A colaboração premiada ganhou a chamada segurança jurídica e começou a generalizar-se.

Rapidamente e à medida que cresceu a categoria dos delatados, os acordos, então, começaram a ser contestados. Construimos um banco de dados com 106 acórdãos públicos do STF expedidos entre 2015 e 2020 pertinentes aos usos possíveis da colaboração premiada no contexto da Operação Lava Jato. O banco de dados inclui, portanto, os recursos contra decisões da 13ª Vara Federal de Curitiba, do TRF4 e do STJ, bem como as decisões do STF nos inquéritos presididos pela própria corte. Mais precisamente, selecionamos os acórdãos em que a “Seção I – da Colaboração Premiada” da Lei 12.850/2013 e o termo “Lava Jato” (e similares, como lava-jato) são referenciados no sistema de indexação da seção de pesquisa de jurisprudência do site do Supremo Tribunal Federal. O sistema de indexação permite filtrar os acórdãos por palavras-chaves e normas diretamente questionadas pelo impetrante do recurso judicial em julgamento. Privilegiamos a análise das decisões colegiadas do Tribunal Pleno e das Turmas, em que todos os Ministros se manifestam e, assim, é possível examinar possíveis dissensos. As decisões monocráticas foram subsidiariamente examinadas para testar as hipóteses geradas a partir da análise principal. Todas as vezes que fizemos menção direta a alguma decisão, a referência será indicada em nota de rodapé. Em vez de apresentar o conjunto das decisões, nós destacamos as decisões que definiram a compreensão do STF sobre a colaboração premiada e que pareceram alterar a interpretação da ferramenta ao longo do tempo. Nosso principal objetivo é compreender o sentido da evolução da jurisprudência dominante do STF sobre o assunto.

Um dos primeiros casos a chegar ao STF, em 2015, foi o *Habeas Corpus*⁷ de Erton Medeiros da Fonseca, diretor da Galvão Engenharia, delatado por Alberto Youssef. A defesa de Erton mobilizou uma série de argumentos contrários à homologação do acordo com Youssef por Teori Zavascki. Coube ao Ministro Dias Toffoli a relatoria do caso. Em seu voto, o Ministro descreveu o principal elemento da jurisprudência dominante sobre os acordos: a interpretação do acordo de colaboração premiada como um negócio jurídico personalíssimo. De forma objetiva, isso implicou a impossibilidade de questionamento do acordo por qualquer outra

7 HC 127.483/PR, Relator p/ acórdão: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/8/2015

pessoa além de suas partes e o fracasso imediato do *Habeas Corpus*. Segundo Toffoli, a doutrina por ele mesmo citada se refere ao negócio jurídico privado, porém “sua lição é inteiramente aplicável ao negócio jurídico processual da colaboração premiada⁸”.

Por decorrência da definição basilar, Toffoli também concluiu que, após a homologação do acordo, o acusado tem direito subjetivo ao prêmio. Dito de outro modo, se verificada a efetividade da colaboração, o juiz deve necessariamente conceder as recompensas estipuladas no acordo. Esta é uma instrução necessária, segundo o Ministro relator, para a proteção da segurança jurídica das relações contratuais. Essa mesma lógica é aplicada na hipótese de o prêmio pactuado ser distinto dos benefícios descritos pela lei. Por meio do ato homologatório, o magistrado atesta a legalidade do acordo. Por efeito, após a sua realização, não é possível falar em revogação de prêmio. Além disso, deve-se considerar que a lei não é taxativa quanto aos benefícios possíveis. Ela, na verdade, descreve distintas possibilidades que devem ser adequadas às particularidades de cada caso.

Esse julgamento foi a primeira oportunidade para os Ministros do STF examinarem coletivamente os aspectos processuais da colaboração. Parte de sua importância reside nesse fato. Vimos que a tese de Toffoli não despertou insurgência do restante da corte. Todos assentiram a sua premissa: a colaboração premiada é um negócio jurídico personalíssimo.

A percepção da colaboração como uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro parece contribuir para a aproximação entre a lógica do direito civil e a lógica do direito penal. Decorre da interpretação dos acordos como se realmente fosse um contrato privado a legitimação da flexibilidade dos Procuradores da FTLJ na definição dos benefícios aos colaboradores, conforme descrevermos na seção seguinte. O último elemento que queremos destacar é o insulamento dos acordos em relação às pessoas delatadas, bem como em relação ao controle de legalidade dos atos dos magistrados singulares pelos tribunais colegiados. A doutrina do direito privado empregada na decisão diz que o negócio entre entes privados não é interesse de terceiros. No entanto, a colaboração premiada tem, do ponto de vista

8 Ver nota 7, p.19.

do órgão acusador, precisamente o intento de levar à descoberta de novos crimes e, mais importante, de novos acusados.

O regime de sigilo da colaboração premiada também foi objeto de contestação no STF. A maior parte dos recursos foi relatada por Teori Zavascki e Edson Fachin e suas decisões foram confirmadas pelo Plenário da Corte ou por sua Segunda Turma. Alegam os defensores que o instrumento originalmente criado para a proteção da segurança pessoal e da intimidade do colaborador foi transformado em mecanismo de cerceamento da defesa na Operação Lava Jato. Pelo que se depreende das reclamações da defesa que analisamos, a FTLJ, com a anuência de Moro, limitou ao máximo o acesso dos defensores aos contratos e ao conteúdo das colaborações que implicam seus clientes.

Os Ministros concluíram que a manutenção do sigilo dos acordos ao longo das investigações não configura constrangimento ilegal. A lei exige o compartilhamento do conteúdo da colaboração somente após a formalização da denúncia. Ademais, não é obrigatório franquear à defesa acesso total. O contrato em si mesmo, por se tratar de um negócio jurídico personalíssimo, não é objeto de interesse legítimo dos delatados. Quanto ao conteúdo, deve ser franqueado acesso aos documentos e depoimentos em que o delatado é diretamente mencionado ou que foram utilizados pelo órgão de acusação na instrução do processo. Apesar dessa interpretação ter exigido algum grau de ajuste nas práticas da FTLJ e do Juiz Moro, o uso estratégico do regime de sigilo da colaboração pôde ser mantido.

As questões sobre o valor das informações fornecidas pelos colaboradores estão entre as mais frequentes em nosso banco de dados. O Ministro Teori Zavascki relatou o julgamento que definiu a posição oficial da Corte entre 2015 e 2017⁹. Primeiro, Teori estabeleceu que medidas cautelares como a quebra do sigilo fiscal podem ser justificadas por meio de informações oferecidas por colaboradores da justiça. Depois, estabeleceu que essas mesmas informações podem ser utilizadas como indícios legítimos da autoria e da materialidade do crime na denúncia criminal, bem como podem ser utilizadas pelo magistrado para justificar o recebimento da denúncia. Não constituem, todavia, prova por si só eficaz para o juízo de condenação. Na prática, essas decisões criaram a hipótese da investigação e da

9 Inq 3983, Relator p/ acórdão: Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 15/5/2016

ação penal inteiramente baseada em depoimentos e documentos de colaboradores da justiça.

A partir de meados de 2017, o sentido das decisões do STF sofreu uma inflexão. Em inquérito¹⁰, Edson Fachin deixou de receber a denúncia da PGR contra o Senador Renan Calheiros, do PMDB, por falta de justa causa. Segundo o Ministro, os indícios de materialidade do crime apontados pela PGR eram todos frutos do depoimento de um colaborador da justiça. Nos juízos de recebimento da denúncia nos inquéritos subsequentes, Fachin reforçou a sua posição. O valor das informações dos colaboradores foi gradualmente reduzido no âmbito dos inquéritos originários no STF. Agora, elas são suficientes apenas para deflagrar investigações preliminares. Em todas as etapas do processo penal, as informações dos colaboradores somente são consideradas provas se corroboradas por outras provas idôneas. Fachin cuidou, aliás, de impedir a hipótese de corroboração da colaboração por meio de outra corroboração.

Chama a atenção que a mudança da interpretação tenha ocorrido em um inquérito presidido pelo próprio STF; envolvendo, portanto, acusado com prerrogativa de foro. Para compreender essa relação, é preciso lembrar que em 2017 dois acordos (ou conjunto de acordos) de colaboração premiada foram realizados: a “delação do fim do mundo”, que envolveu setenta executivos e funcionários da Odebrecht, e o acordos dos irmãos Batista, do grupo J&F. Conjuntamente, levaram à abertura de dezenas de inquéritos contra parlamentares federais no STF. A partir desse momento, o Supremo passou a ter que decidir sobre os todos os aspectos do processo penal baseado, fundamentalmente, em informações fornecidas por colaboradores da justiça. Mais tarde, a maior parte desses inquéritos foram arquivados ou declinados para a justiça eleitoral.

Cerca de um mês após o início das decisões restritivas de Fachin, Ricardo Lewandowski¹¹ deixou de homologar o acordo de colaboração premiada firmado entre a PGR e Renato Barbosa Rodrigues Pereira, ex-marqueteiro de Eduardo Paes (PSD), então prefeito do Rio de Janeiro. Essa é a primeira ocorrência de um acordo recusado no contexto da Operação Lava Jato, segundo a nossa investigação

10 Inq 4216, Relator p/ acórdão: Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 20/2/2018

11 PET 7265. Min. Ricardo Lewandowski, Monocrática, Dje. 14/11/2017

empírica. As ilegalidades do acordo apontadas por Lewandowski consistem na fixação antecipada da pena e do valor da multa, na fixação antecipada do regime de cumprimento da pena e na imposição de regimes de cumprimento da pena inexistentes na lei. Em sua decisão, Lewandowski procurou restabelecer o controle do magistrado sobre a fixação da pena, confrontando a flexibilização que Dias Toffoli havia assentado na jurisprudência da corte anos antes.

A decisão homologatória é tomada de forma monocrática pelo Ministro sorteado para a presidência do inquérito. A não homologação do acordo nos parece reveladora do poder que o magistrado responsável pelo controle da legalidade da investigação detém sobre os acordos. Em sentido prático, o magistrado não é constrangido pela posição assumida pelo acusador na negociação do acordo. Por consequência, parece também revelar a espécie de poder incompleto do MPF em relação ao acordo de colaboração premiada, quando comparado aos seus pares estadunidenses e aos seus instrumentos de justiça penal negociada. Veremos na seção seguinte outro importante julgamento em que esse tema parece ter reaparecido.

Em 2019, Lewandowski¹² foi o também o relator da decisão que alterou o curso das ações penais da Operação Lava Jato. Reagindo à provocação da defesa de Aldemir Bendine, ex-presidente da Petrobras e do Banco do Brasil, Lewandowski declarou a nulidade da sentença condenatória proferida contra o autor pela 13a Vara da Justiça Federal de Curitiba. Segundo o Ministro, o motivo da nulidade constava no fato de que réus colaboradores e os demais réus receberam prazos simultâneos para a apresentação de suas alegações finais. Uma vez que réus colaboradores devem ser considerados assistentes da acusação, o correto era que se manifestassem antes dos demais réus.

Esta foi a primeira sentença de Moro anulada pelo STF, motivo suficiente para que tenha despertado o temor do desabamento da Operação Lava Jato. Em sentido estrito, havia razão na angústia dos partidários da operação, pois se a interpretação fosse automaticamente estendida aos demais réus causaria a anulação de várias outras sentenças expedidas por Moro. Isso, no entanto, não ocorreu. A Segunda Turma do STF decidiu analisar cada um dos casos em suas particularidades. Ainda

12 HC 157627 AgR. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, Dje. 17/3/2020

assim, Lewandowski parece ter feito uma alteração fundamental na lógica dos acordos presente da decisão inaugural de Toffoli. A apresentação de defesas em ordens sucessivas é o reconhecimento do STF acerca dos efeitos causados sobre terceiros que os acordos de colaboração premiada causam. Em seguida, o Ministro Gilmar Mendes levou essa compreensão adiante.

As três últimas decisões que citamos, todas do Ministro Gilmar Mendes, foram tomadas no âmbito de outras operações de combate à corrupção, conforme mostraremos. No entanto, elas são fundamentais para a compreensão da evolução mais recente da jurisprudência dominante acerca dos acordos de colaboração premiada. As duas primeiras foram tomadas em 2020 no contexto da Operação Publicano¹³, sob responsabilidade do Ministério Público do estado do Paraná. Nelas, Mendes estabeleceu os precedentes para a impugnação dos acordos por terceiros em caso de manifesta ilegalidade. No caso, a coação ou o constrangimento do acusado por parte dos acusadores.

A terceira¹⁴ foi tomada também em 2020, mas no palco dos primeiros confrontos entre Moro e Mendes, o caso Banestado. Nela, Mendes aplicou a sua interpretação da manifesta ilegalidade para declarar a nulidade da sentença condenatória expedida por Moro contra o doleiro Paulo Roberto Krug. Segundo Mendes, Moro adotou postura ativa e abusiva no momento do interrogatório de réus colaboradores, manifestando atuação em reforço da tese acusatória e não limitada ao controle de homologação do acordo. Desse modo, violou o princípio da imparcialidade judicial.

Queremos, por fim, apenas retomar o sentido movimento que descrevemos. As decisões do STF no início da Operação Lava Jato pareceram legitimar os acordos de colaboração premiada liderados pela FTLJ. As principais propriedades atribuídas pelo STF acordos foram retiradas da doutrina do direito privado. Mais precisamente, a lógica do contrato privado que enseja a impossibilidade de impugnação por terceiros e a flexibilidade na pactuação dos benefícios. Do ponto de vista da valoração, as decisões iniciais pareceram tratar os produtos da colaboração como indícios legítimos da autoria e da materialidade do crime, mas não como provas suficientes para a condenação. Dois anos mais tarde, o STF alterou o sentido de

13 HC 142205 Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Dje. 1/10/2020 e HC 143427 Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Dje. 1/10/2020

14 HC 144616 Agr. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, Dje. 15/8/2020

suas decisões, restringindo aspectos determinados da colaboração premiada, como o valor dos produtos da colaboração e flexibilidade negocial. Contudo, a inversão ocorreu no âmbito dos inquéritos e processos penais presididos pelo próprio STF. Em sentido estrito, o ato homologatório permaneceu relativamente protegido em relação ao controle da legalidade por tribunal de instância superior. Por efeito, nos parece que a interpretação mais restrita do STF não alterou fundamentalmente os usos possíveis da colaboração premiada nas instâncias primárias da justiça penal brasileira.

5.3.2. O Ministério Público e a Polícia Federal nas trincheiras da colaboração premiada: o caso da ADI 5.508¹⁵

Como vimos anteriormente, a disputa sobre a competência sobre os acordos de colaboração premiada causou idas e vindas no projeto legislativo que originou a Lei 12.850/2013. Ao longo da Operação Lava Jato, ela ressurgiu no palco do plenário do STF.

No dia 14 de dezembro de 2015, o Procurador da República Deltan Dallagnol, encaminhou às 2ª (criminal) e 5ª (combate à corrupção) Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público uma consulta a respeito da possibilidade de a Polícia Federal realizar acordos de colaboração premiada e de quais procedimentos seriam recomendáveis na hipótese desses acordos serem celebrados. Dois dias depois, reuniram-se extraordinariamente os membros das duas Câmaras e os membros da 7ª (controle externo da atividade policial) Câmara. Foi discutido e aprovado o parecer que afirmou que apenas o Ministério Público detém a prerrogativa de firmar acordos de colaboração premiada. A decisão foi encaminhada ao Procurador-Geral da República, junto com a solicitação de que fosse iniciada uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o segundo e o sexto parágrafo do quarto artigo da lei 12.850/2013.

A solicitação foi acolhida pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, que, em 26 de abril de 2016, ingressou com a Ação frente ao Supremo Tribunal

¹⁵ Esta seção está, em parte, publicada em Casteluci (2019).

Federal¹⁶ e adicionou a ela um pedido de medida cautelar para a suspensão imediata da eficácia dos trechos impugnados. No parecer inicial, Janot reproduz a linha de argumentação estabelecida na reunião entre as câmaras: a possibilidade de realização de acordos de colaboração premiada por delegados é uma violação ao devido processo legal e à autonomia do Ministério Público. Na primeira parte do parecer, o Procurador-Geral se ocupa da tarefa de apresentar a sua interpretação acerca do modelo acusatório do processo penal brasileiro.

De acordo com Janot, o modelo é alicerçado sobre a relação de igualdade entre as partes (acusação e defesa) e sobre a mediação exercida por um juiz natural e imparcial. Apenas as partes possuem legitimidade processual e, portanto, somente elas possuem a competência para produzir as provas de suas alegações. Desse modo, a atividade investigativa realizada pela polícia na fase pré-processual tem como seu principal destinatário o Ministério Público. Por deter a titularidade privativa da proposição da ação penal pública, cabe ao MP decidir sobre as bases empíricas necessárias para a denúncia ou arquivamento do caso. Os resultados das investigações policiais não vinculam a decisão do Ministério Público, mas devem ser realizadas em acordo com as linhas de pensamento e estratégias firmadas por ele.

A colaboração premiada, nesse sentido, não é apenas uma simples técnica de investigação. Assim como a transação penal e a suspensão condicional do processo, ela é uma expressão da justiça penal negociada. Isto é, um negócio jurídico processual cujo objeto é a pretensão punitiva do Estado. Evidentemente, pode apenas dispor de uma pretensão aqueles que detêm a prerrogativa de exercê-la. Evidência disso é a vedação expressa da participação do juiz na negociação dos acordos e na apreciação de seus aspectos discricionários, como a sua conveniência.

Ao atribuir aos delegados a legitimidade para realizar acordos de colaboração premiada, o legislador nacional havia permitido que o órgão, que não é parte da relação processual, causasse interferências em seu curso (ou andamento). Por não ser parte do processo, o delegado não possui sequer as competências necessárias para garantir os termos do acordo que ele mesmo propôs. Com isso, a moralidade da administração pública, bem como a segurança jurídica são prejudicadas. Janot ainda sublinha que a colaboração premiada não serve apenas à acusação, já que é

¹⁶ ADI 5508 Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Dje. 20/6/2018. Observação: todos os pareceres e votos mencionados estão inseridos nos autos do processo.

também técnica de defesa. Por consequência, a incapacidade da autoridade policial em zelar pelos termos do acordo é causa potencial de grave violação do direito à ampla defesa.

Janot agora explica que, na atual configuração da lei, mesmo que Ministério Público discorde da proposta elaborada pela organização policial, nada pode fazer para impedir que tenha suas funções processuais usurpadas e cerceadas. Ademais, Janot alerta que, quando o delegado aciona diretamente o juiz, o magistrado assume funções inquisitoriais. Por efeito, causa desequilíbrio prejudicial ao réu na relação entre as partes que é o próprio fundamento democrático do processo penal brasileiro. Desse modo, ainda que os legisladores tenham sido claros sobre a inclusão da competência dos delegados, as normas infraconstitucionais precisam sempre adaptar-se à Constituição.

No dia 29 de abril de 2016, o Ministro Marco Aurélio, a quem a Ação 5.508 foi distribuída para relatoria, negou, em decisão monocrática, a medida cautelar solicitada. Argumentou que, em função do ato normativo impugnado estar em vigor há mais de dois anos, era necessário aguardar o julgamento definitivo, bem como a manifestação das partes intimadas, isto é, o Congresso Federal e a Presidência da República.

No dia 23 de maio de 2016, o Senado, por meio de sua Advocacia-Geral, encaminhou seu parecer para a instrução do julgamento. Nele, argumenta que a colaboração premiada não é um meio de prova de natureza jurídica, mas sim uma técnica especial de investigação. Ela constitui, portanto, atividade típica da investigação policial. Ao contrário do que pensa a Procuradoria-Geral, segue a argumentação do representante do Senado, a investigação policial não deve ser dirigida ao órgão de acusação, pois ela é, em primeiro lugar, o instrumento que garante aos investigados que eles não serão submetidos ao processo penal antes de serem constatados indícios mínimos de uma conduta criminosa. O delegado é imparcial quanto aos possíveis resultados de um inquérito e por isso lhe é facultado o emprego de todas as técnicas de investigação disponíveis para que a verdade se torne conhecida. Desse modo, o representante do Senado conclui que nem o Ministério Público e nem a organização policial possuem a função de aplicar as consequências ou benefícios da legislação impugnada. Essa decisão segue sendo

de exclusiva titularidade do Poder Judiciário. Desse modo, não há sentido em falar em usurpação de prerrogativas.

Uma outra linha de argumentação é também desenvolvida neste parecer. O representante do Senado afirma que a história de dispositivos como a colaboração premiada no ordenamento jurídico brasileiro sempre contou com a legitimidade da ação do delegado de polícia. Todos eles foram produtos do adequado processo legislativo, incluindo o controle prévio de constitucionalidade pelas Comissões competentes, e não receberam, em tempo, queixas de constitucionalidade. No entanto, a atual lei é questionada justamente em um momento de evidência midiática e popular da colaboração premiada e dos órgãos de persecução criminal. O pedido oportunista do Procurador-Geral pretende, assim, transformar o Supremo Tribunal Federal em uma instância revisora da política criminal, fazendo com que sejam afetadas as fronteiras que separam os Poderes republicanos.

No dia 10 de Junho de 2016, o então Advogado-Geral da União Fábio Medina Osório encaminha seu parecer de instrução. Ele sustenta a visão que a colaboração premiada não é um meio de prova, mas sim um meio de obtenção de provas, o que distingue a natureza jurídica da natureza administrativa da ferramenta. Desse modo, o delegado que a utiliza age em estrito cumprimento de seu poder-dever constitucional de averiguar a verdade sobre os fatos de modo imparcial. O Advogado-Geral complementa que já é exigida pela lei a manifestação do Ministério Público em relação ao acordo proposto pela autoridade policial. Isto é, o legislador incorporou à lei a função de controle externo da atividade policial exercida pelo órgão ministerial. A divisão constitucional de prerrogativas de ação e controle estão, desse modo, inteiramente preservadas.

O pedido da PGR, portanto, pretende romper com a configuração do processo penal brasileiro. Em primeiro lugar, retirando do órgão policial a sua prerrogativa sobre a investigação criminal. Em segundo lugar, usurpando prerrogativas do Poder Judiciário sobre as ações penais. Para o Advogado-Geral, a realidade do modelo de justiça brasileiro exige que mesmo os acordos de transação penal sejam validados por sentenças judiciais. Por fim, ele critica severamente a insistência do Ministério Público em utilizar de forma banalizada os exemplos de ordenamentos jurídicos estrangeiros.

Na Manifestação Técnica da Polícia Federal, subscrita por seu Diretor-Geral Leandro Daiello Coimbra, a defesa da prerrogativa dos delegados é articulada sobre a reivindicação da expertise policial. Pois os conteúdos das colaborações não podem ser presumidos como verdadeiros. As informações fornecidas devem ser submetidas ao rigoroso processo de validação e corroboração que apenas a autoridade policial sabe conduzir. Para o chefe da Polícia Federal, o Ministério Público tenta impor modelos estadunidenses de negociação plena que são incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro. Ele pretende, com isso, acumular os papéis de investigador, acusador e julgador.

Entre agosto de 2016 e setembro de 2017, foram os pedidos de ingresso como *amicus curiae*¹⁷ que movimentaram a Ação. No dia 29 de agosto de 2016, ingressou com o pedido a Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF). Em 12 de Setembro de 2016, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF). No dia 27 do mesmo mês, a Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (FENADEPOL). Entre 18 de Agosto de 2017 e 09 de setembro de 2017, solicitaram ingresso, por meio de representação dos respectivos Procuradores-gerais, os Ministérios Públicos do Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão e Sergipe. Finalmente, no dia 20 de setembro de 2017 foi feita a última requisição, por parte da Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo (ADPESP).

As manifestações apresentadas pela ADPF e pela FENADEPOL apenas reiteraram os argumentos utilizados nas manifestações da Advocacia-Geral da União e do Senado Federal. Da mesma forma, concluíram pelo indeferimento do pedido da Procuradoria-Geral da República. Mais interessante é a argumentação apresentada pela FENAPEF, já que defende a procedência da Ação.

O elemento mais interessante, nesse caso, é a leitura que o representante da Federação de Policiais Federais faz sobre o modelo acusatório de processo penal adotado no Brasil *versus* o modelo inquisitorial da atividade policial. No primeiro, argumenta-se, é onde se tornam eficazes as garantias constitucionais dos

17 *Amicus curiae* é, segundo o Código do Processo Civil, uma modalidade de intervenção de terceiros e consiste na participação de pessoa física ou jurídica, como órgãos, instituições ou associações em processos cuja matéria seja muito relevante, o tema seja muito específico ou tenha grande repercussão na sociedade. Saiba mais em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/amicus-curiae-o-amigo-da-corte>

investigados, em especial o seu direito à ampla defesa e ao contraditório. Tais garantias apenas permeiam a investigação policial; não servem como verdadeiras regras gerais. O inquérito é, mais propriamente, um ato de pesquisa unilateral. Os procedimentos dos delegados são, por isso, de natureza inquisitória e discricionária, e não imparcial. Consequentemente, a função do delegado possui caráter judiciário, porém não tem, e nem deve ter, natureza jurídica. O modelo acusatório define adequadamente as partes com legitimidade processual, e atribui apenas a elas a competência para a produção das provas de suas alegações. Desse modo, sendo o Ministério Público o órgão titular da ação penal, é também ele quem deve definir a estratégia de investigação.

A colaboração premiada, por sua vez, é descrita pela norma como um meio de obtenção de prova. Ela possui, todavia, evidente repercussão na parte processual, já que pode, entre outras coisas, resultar na suspensão do prazo para a denúncia, bem como na transação da pena. Somente por esse motivo já se faz indispensável a participação do Ministério Público em todas as fases de sua negociação. Contudo, o representante da Federação de Policiais Federais ainda afirma que a ferramenta é fundamentalmente definida como uma negociação voluntária entre partes. Essa noção é inteiramente incompatível com a natureza inquisitorial e administrativa da atividade dos delegados.

Assim, dá-se por concluída a fase de instrução do processo e ele entra, finalmente, em pauta para julgamento. No dia 13 de dezembro de 2017, votaram os Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Ausentes os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, o relator requer a suspensão do julgamento.

Nenhum dos Ministros que declararam voto nessa sessão julgou a Ação totalmente procedente. A Corte se dividiu entre duas teses. A primeira é exemplificada pelo voto do próprio Relator, Ministro Marco Aurélio Mello. Nela, ele confirma que a colaboração premiada é um meio de obtenção de prova e, por consequência, uma técnica de investigação, ainda que de natureza especial. Sendo a organização policial investida pela Constituição do poder-dever de conduzir as investigações criminais, a negociação desses acordos é uma de suas legítimas ferramentas. Ademais, ao dotar o Ministério Público da função de controle externo

da atividade policial, a Constituição evidencia a sua opção por não permitir que o órgão acusador proceda à investigação criminal. O direito de punir, por sua vez, é o objeto do acordo, e este quem detém é o Poder Judiciário. Desse modo, cabe à Polícia, sob supervisão do Ministério Público, negociar o acordo durante a fase de investigação e, se já iniciada a ação penal, somente ao Ministério Público; ao Poder Judiciário cabe, finalmente, decidir acerca da recompensa. Marco Aurélio critica, agora, a centralização, no Ministério Público, de todos os papéis do sistema de persecução criminal, o que causa desequilíbrio na relação entre as partes. Ele, então, concluiu seu voto censurando a presente disputa corporativa entre os órgãos de investigação e de persecução criminal.

A segunda tese é exemplificada pelo voto do Ministro Edson Fachin, o relator da Operação Lava Jato no STF. Fachin defendeu, em primeiro lugar, que a colaboração premiada é tanto um meio de obtenção de prova, quanto um negócio jurídico-processual. Pelos benefícios que concede, ela exige que o Estado renuncie a uma parcela de seu poder punitivo. Como o Ministério Público é, por definição constitucional e não por interesse corporativo, o titular exclusivo da pretensão punitiva ou acusatória, deve ser somente sua a prerrogativa de empregar a ferramenta. Pelo mesmo motivo, sua opinião sobre a conveniência do acordo deve ser necessariamente atendida pela autoridade policial.

No entanto, isso não é o mesmo que dizer que o órgão ministerial deve poder decidir de forma absolutamente livre em relação aos acordos, afirma Fachin. O Ministério Público segue não possuindo autorização para renunciar aos interesses que deve defender e, por isso, não pode optar por um caminho ou outro arbitrariamente. Seu poder-dever é mitigado pelas alternativas de transação penal, porém apenas na forma regulamentada pela lei. A decisão judicial é, portanto, também um mecanismo de controle sobre a decisão do órgão. Os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança tornam indeclinável o dever estatal de honrar o compromisso assumido no acordo de colaboração, mas cabe à magistratura verificar se as condições que permearam a negociação foram adequadas. Nesse cenário, o papel admissível para a organização policial é a de uma espécie de órgão mediador entre o pretense colaborador e o Ministério Público. Essa função compreende a pré-validação dos elementos fornecidos, a orientação do

investigado quanto aos possíveis benefícios da colaboração e a explicitação opinativa, isto é, não vinculante.

O julgamento foi retomado apenas no dia 20 de junho de 2018, ocasião em que foram colhidos os votos dos Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Carmen Lúcia. Todos acompanharam a opinião do Ministro relator. Alexandre de Moraes e Roberto Barroso ajustaram seus votos para também integrar a tese vencedora. Rosa Weber e Luiz Fux se manifestaram de forma semelhante a Fachin e, desse modo, foram parcialmente vencidos. Dias Toffoli apresentou tese separada e parcialmente vencida. Nela, sustentou a posição de que delegados detêm o direito de firmar acordos de colaboração premiada, de que a manifestação Ministério Público tem caráter opinativo e de que o juiz, no caso de acordo proposto pela autoridade policial, determina os benefícios oferecidos. O caso foi encerrado com a decisão de improcedência da Ação movida pela PGR, nos termos do voto do Ministro relator.

Este julgamento é uma das principais expressões do modo como o MPF articulou a prática da colaboração premiada com seus próprios investimentos institucionais (ou corporativistas, como descritos acima). A disputa é dirigida aos delegados de polícia, porém as teses mobilizadas pela PGR são, como vimos, mais abrangentes. A chefia do MPF apresenta uma interpretação do processo penal brasileiro estruturada sobre a reivindicação do protagonismo do acusador. Nesse sentido, a disputa parece estar motivada pelo reconhecimento do poder incompleto do MPF em relação ao acordo de colaboração premiada, quando comparado aos seus pares estadunidenses e aos seus instrumentos de justiça penal negociada. Diante disso, o pleito nos parece ter sentido duplo: no contexto, a luta pela competência exclusiva sobre a colaboração premiada contra os delegados de polícia; no subtexto, a luta pela direção da investigação criminal, bem como pelo enfraquecimento do poder do magistrado ao longo da investigação e do processo penal.

5.3.3. A radiografia dos acordos de colaboração premiada

Logo após a conclusão do julgamento da ADI 5.508, o TRF4 homologou o acordo de colaboração premiada firmado entre o ex-Ministro da Fazenda da administração de Lula e ex-Ministro-chefe da Casa Civil da administração de Dilma, Antônio Palocci (PT), e a Polícia Federal. Em 2017, Palocci havia negociado o acordo com a FTLJ. No entanto, o órgão de acusação desistiu de sua celebração. Até esse momento, não era exigido que o acusador justificasse esse tipo de decisão. Por esse motivo, não é possível examinar com rigor a sua causa. Especulou-se, por um lado, que a desistência da FTLJ estaria relacionada à ausência de documentos que comprovassem a participação ou o benefício direto de Lula nas práticas ilícitas narradas pelo ex-Ministro; por outro lado, que a recusa da FTLJ teria sido causada pela identificação que o ex-Ministro agia por má-fé, manipulando o instituto da colaboração premiada apenas para evadir a punição. Palocci, então, procurou a Polícia Federal. O ex-Ministro já havia sido condenado a 12 anos de prisão pelo Juiz Moro e, naquele momento, estava preso preventivamente.

A autoridade policial encampou a realização do acordo, evidenciando que, pelo menos nesse momento, o desajustamento estratégico entre PF e MPF. O benefício proposto pela PF foi a redução de dois terços das penas pelas novas condenações, a possibilidade de redução nas penas que já haviam sido sentenciadas e a estipulação do limite de cerca de 37 milhões de reais para as multas que devem ser aplicadas pela justiça ao ex-Ministro. O ato homologatório do acordo coube ao Desembargador João Pedro Gebran Neto, relator da Lava Jato no TRF4. O acordo foi homologado, porém Gebran Neto vetou a cláusula relacionada à fixação do limite para as multas. Além disso, o desembargador também negou o pedido de revogação da prisão preventiva de Palocci após a homologação do acordo.

Palocci é um dos raros políticos na lista de colaboradores da Operação Lava Jato. Essa é uma das características principais do modo como os acordos de colaboração premiada nesta operação. Para que pudéssemos chegar a essa conclusão, construímos um banco de dados contendo 128 denúncias apresentadas pelo núcleo de Curitiba da FTLJ e 49 sentenças expedidas pelo Juiz Moro. O último número corresponde ao universo de sentenças proferidas entre abril de 2014 e

setembro de 2020 e a 98% do número de denúncias apresentadas nesse mesmo período (130). Portanto, não fomos capazes de localizar duas denúncias. Em seguida, por meio de consulta às peças processuais e a notícias da imprensa, identificamos os nomes de 122 colaboradores da operação em Curitiba. O número corresponde a 58% do universo de acordos efetivamente realizados (209). Localizamos, então, o termo de acordo de 74 deles, o que corresponde a 61% dos nomes em nossa lista, mas apenas 35% do total de acordos. Todos os dados foram obtidos a partir da pesquisa nos autos públicos da Operação Lava Jato, bem como em notícias publicadas pela imprensa. Todos os dados, portanto, são públicos. Acreditamos que a fração de acordos pesquisada é suficiente para construirmos um quadro preciso dos acordos de colaboração premiada da operação em Curitiba.

A primeira já foi enunciada. Além de Palocci, cujo acordo foi realizado pela PF, localizamos apenas outros três políticos na lista de réus colaboradores: Alexandre Correia de Oliveira Romano, ex-vereador na cidade de Americana pelo PT, Delcídio do Amaral Gomez, ex-Senador pelo PT, e Pedro Corrêa, ex-Deputado pelo PP. Curiosamente, Delcídio chefiou a CPI dos Correios, que deu origem ao caso do Mensalão, em que Pedro Corrêa foi condenado pelo STF pelos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha.

Como dissemos, o acordo de Palocci é um caso particular. Os acordos dos demais têm em comum a individualização e o detalhamento dos prêmios. Pedro Corrêa ficou com os piores termos: tem que cumprir 24 meses de pena de prisão em regime fechado. Ainda assim, é menos de 10% da soma das penas que recebeu em suas sentenças condenatórias (247 meses). Os demais têm que cumprir entre 12 e 18 meses de pena em algum dos chamados regimes diferenciados.

Os regimes diferenciados são a mais importante invenção da FTLJ nos acordos de colaboração premiada. Em síntese, eles significam que o réu não será preso em uma unidade penitenciária. Regime fechado diferenciado, por exemplo, quer dizer a prisão domiciliar. Os réus, que geralmente vivem em excelentes condições, cumprem sua pena em suas próprias casas, porém não podem sair delas. O regime semiaberto diferenciado, por sua vez, geralmente exige o recolhimento noturno e aos finais de semana do réu, mas em sua própria casa. Nessas duas modalidades, ocorre também o uso das tornozeleiras eletrônicas a fim de monitoramento da

obediência dos réus às penas. O regime aberto diferenciado costuma exigir o recolhimento noturno do réu em sua própria casa, porém apenas nos dias úteis. Nos parece que essas inovações implicam a dupla mitigação do crime: a redução da pena objetiva e o relaxamento do regime de cumprimento da pena. Se considerarmos, ainda, que a revogação da prisão preventiva após a realização do acordo de colaboração premiada é também uma de suas propriedades comuns, nos parece possível concluir que o não encarceramento é o principal efeito dos acordos de colaboração premiada firmados pela FTLJ.

Além disso, os regimes contemplam uma série de outras medidas, como a prestação de serviços comunitários, a restrição a viagens nacionais e internacionais, entre outros. Porém, contemplam também uma série de variações. O acordo de Paulo Roberto Costa, por exemplo, permite que ele deixe a prisão domiciliar para cuidar da saúde de seus pais idosos. Na maior parte dos acordos, também é definido quem são as pessoas que podem visitar o réu ao longo do período de recolhimento domiciliar, por exemplo (cf. MENDES, 2021, p. 60 et passim). Em síntese, as peculiaridades dos acordos são muitas. As condições de possibilidade para elas, por sua vez, estão reunidas na interpretação do acordo como um negócio essencialmente privado que permitiu à FTLJ dimensionar os benefícios em função de seus clientes. Quanta mais valiosa a informação, mais generosos os prêmios. Nessa extensão, é forçoso reconhecer a participação dos advogados nas negociações e sua capacidade de criar e explorar estrategicamente a flexibilidade dos acordos. Sabemos, por exemplo, que parte significativa dos contratos foi negociada por escritórios de advocacia especializados em direito penal econômico, sediados em Curitiba e com prévia relação com o magistrado e os membros da FTLJ. Nós, no entanto, não pudemos avançar na investigação dessa dimensão do fenômeno em razão das limitações objetivas desta pesquisa, como o tempo para a sua realização, e das escolhas teóricas e metodológicas que fizemos ao longo do seu desenvolvimento.

Três entre os quatro principais executivos da Petrobras investigados pela FTLJ aderiram à colaboração premiada: Paulo Roberto Costa, Nestor Cerveró e Pedro Barusco. Renato Duque foi o único a optar por caminho diverso e, também, o que permaneceu mais tempo preso. Ainda assim, seu nome pode ser contado entre os

colaboradores da operação, conforme Moro reconheceu na sentença que o condenou. Mais precisamente, Duque colaborou espontaneamente com as investigações e, por isso, sua pena foi reduzida pela metade. As penas de prisão atribuídas a Costa, Cerveró e Barusco somente nas sentenças que recolhemos quando somadas equivalem a 1776 meses ou 148 anos. Em seus acordos também individualizados e detalhados, Costa e Barusco foram diretamente contemplados com algum dos regimes diferenciados. Apenas Cerveró recebeu pena de prisão em regime fechado, por 17 meses.

O acordo de Cerveró também chama a atenção pelo volume de bens e recursos que ele deve entregar à União: cerca de dez milhões de reais, mais um milhão de libras esterlinas e outros quinhentos mil dólares estadunidenses. Como dissemos, as multas e bens recuperados são uma dimensão fundamental da reivindicação de legitimidade da própria Operação Lava Jato. Na prática, a razão pública incorporada no direito penal é suplantada pela razão privada do interesse econômico das vítimas. Por vítimas, devemos entender a sociedade ou o Estado, mas sobretudo a ordem econômica. No caso dos acusados pertencentes ao mundo político, a razão pública incorporada no direito penal é acrescentada à razão privada do interesse econômico das vítimas. Desse modo, a conduta atinge grau máximo de reprovação moral. Além disso, a suplantação produzida por meio dos acordos de colaboração premiada permite entrever a lógica do tratamento diferencial atribuído aos crimes patrimoniais das elites econômicas e aos crimes patrimoniais comuns.

Entre todas as sentenças condenatórias de Moro às quais tivemos acesso, o doleiro Alberto Youssef foi o mais penalizado: 1517 meses ou aproximadamente 126 de pena de prisão. Em razão do acordo de colaboração premiada, contudo, sua pena foi reduzida para 3 a 5 de prisão em regime fechado. O valor máximo corresponde a 0,04% de sua pena original. No caso Banestado, Youssef foi condenado a sete anos de prisão, porém cumpriu apenas um ano de pena em regime fechado em razão da colaboração com a justiça (CASTRO, 2016). Ainda que o primeiro acordo tenha sido revogado em função da reincidência delitiva de Youssef, o segundo acordo garantiu que ele não tivesse que cumprir integralmente as penas relativas ao caso Banestado. Fernando Soares, apontado como operador financeiro do PMDB, foi condenado a 265 meses de prisão. Por efeito de seu acordo

de colaboração premiada, sua pena foi reduzida para 12 meses de prisão em regime fechado. Milton Pascowitch, identificado como o operador financeiro de José Dirceu, foi condenado a 256 meses de prisão. Ele aderiu à colaboração e, como estava preso, foi imediatamente solto e sua pena foi reduzida para 12 meses de prisão em regime fechado diferenciado.

Em nosso levantamento, localizamos os termos de colaboração de 37 empresários ou executivos das empreiteiras investigadas pelo núcleo de Curitiba da Operação Lava Jato que já haviam sido condenados por Moro. Suas penas totalizam 6809 meses ou 567 anos de prisão. As três maiores penas são, na ordem, dos executivos da Odebrecht Márcio Faria da Silva (580 meses), Rogério Santos de Araújo (580 meses) e Marcelo Odebrecht (568 meses). Por efeito dos acordos de colaboração, a pena em regime fechado para o grupo dos 37 empresários ou executivos foi reduzida para 158 meses ou 0,02% da pena total. Apenas três indivíduos receberam pena maior do que um ano de prisão em regime fechado. Vinte foram diretamente contemplados pelos regimes diferenciados.

O caso de Marcelo Odebrecht é o mais significativo do grupo. Presidente da maior empreiteira do país, recebeu a pena mais severa entre os empresários. Mas não em razão de sua elevada culpabilidade. O fato é atribuído à sua colaboração tardia com a justiça. Marcelo preferiu, primeiro, apostar no silêncio e nos recursos judiciais. Ele apenas aderiu ao acordo de colaboração quando seu pai, Emílio Odebrecht, iniciou uma tumultuada disputa pelo controle sobre a empresa que leva o nome da família. Emílio também era réu da Operação Lava Jato, mas aderiu rapidamente ao acordo de colaboração, bem como liderou o envolvimento dos funcionários da empresa na chamada “delação do fim do mundo”. No episódio, cerca de setenta executivos firmaram, simultaneamente, acordo de colaboração premiada com o MPF. Para nós, o episódio da “delação do fim do mundo” é outro caso que merece ser estudado com maior atenção à advocacia e aos usos estratégicos da colaboração premiada como técnica de defesa, sobretudo quando considerados também os impactos econômico da Operação Lava Jato sobre as empresas investigadas.

A partir da “delação do fim do mundo”, em 2017 foram abertos dezenas de inquéritos no STF uma vez que, entre os citados, estavam incluídos pelo menos

nove Ministros da administração de Temer, do PMDB, 28 Senadores e 42 Deputados Federais. O número de políticos investigados foi, precisamente, a razão mobilizada para justificar a realização de um acordo tão amplo. A maior parte dos inquéritos teve, no entanto, a competência declinada para a Justiça Eleitoral. Segundo o STF, as apurações envolviam primariamente suspeitas de crimes eleitorais, como o financiamento ilegal de campanha ou o caixa dois. Outra parte significativa foi encerrada sem a apresentação da denúncia. Para o STF, a PGR e a Polícia Federal haviam esgotado o prazo razoável da duração da investigação. Ambos conjuntos de decisões do STF foram compreendidos pelos partidários da Operação Lava Jato como duros golpes contra a operação.

Os inquéritos e ações penais envolvendo políticos sem direito ao foro de prerrogativa por função que, portanto, permaneceram sob a guarda da 13ª Vara Federal de Curitiba e da FTLJ tiveram sorte distinta. O ex-Presidente Lula foi denunciado por quatro vezes, tornando-se réu em quatro ações penais diferentes. Nas denúncias, foram citadas informações obtidas a partir de 39 acordos de colaboração premiada diferentes. Entre as 128 denúncias que analisamos, apenas 19 não continham menções a acordos de delação premiada, em sua maior parte elas estão concentradas no início da Operação Lava Jato. O nome de Paulo Roberto Costa é o mais frequentemente citado, o que revela a importância da sua colaboração para a construção da narrativa sobre o caso investigado. Três denúncias contra Lula envolveram as relações entre o ex-Presidente e a Odebrecht, o que ajuda a compreender o maior volume de colaboradores, bem como a importância da colaboração dos empresários para a responsabilização penal dos políticos.

Na quarta, o infame caso do Triplex do Guarujá, a denúncia contém menções a treze colaboradores formais. Em sua maior parte, os diretores da Petrobras e executivos de empreiteiras. Ao fim do julgamento, a lista ampliou-se para quatorze. O dono da empreiteira OAS, Léo Pinheiro, foi declarado por Moro um colaborador espontâneo da justiça. O depoimento de Léo Pinheiro era considerado a “bala de prata” da FTLJ contra Lula, pois estabelecia a relação entre o ex-Presidente e a reforma realizada no apartamento que jamais possuiu ou ocupou. Moro condenou Lula a cerca de doze anos de prisão. Por decisão do STJ, a pena foi posteriormente

reduzida para oito anos de prisão. Em 2018, essa foi a sentença que levou, àquela época, o então pré-candidato à Presidência da República à prisão e à inelegibilidade. Para isso, também contribuiu o fato que o STF havia recentemente mudado a sua interpretação acerca da “execução provisória da pena”, permitindo que o juiz ordenasse o início do cumprimento da pena após o julgamento em segunda instância.

Segundo Zanin, Martins e Valim (2022), a Operação Lava Jato pode ser compreendida como o caso paradigmático de lawfare político, isto é, de uso estratégico (ou deliberado) da lei e do sistema de justiça para a deslegitimação de adversários ou inimigos políticos. Para os autores, os acordos de colaboração premiada integraram as táticas de lawfare da Operação Lava Jato. Contudo, eles concentram suas críticas na utilização da prisão preventiva como meio de coagir os acusados à “colaboração” com a justiça. Por efeito, os acusados são forçados a fornecer informações que necessariamente devem fortalecer a tese dos acusadores e do magistrado, mas que não necessariamente são verdadeiras.

Existem eventos que parecem atestar a hipótese de que a FTLJ manipulou as negociações dos acordos de colaboração premiada no sentido da produção de provas incriminatórias contra Lula. Do modo que vemos, no entanto, eles não permitem a generalização para todos o conjunto dos acordos. Rodrigues (2019) procurou testar a hipótese do uso estratégico da prisão preventiva para induzir a colaboração premiada. A pesquisadora concluiu que não é possível afirmar que a prisão foi deliberadamente utilizada com esse fim. No entanto, Rodrigues acrescentou que o fato de os acordos de colaboração premiada resultarem na revogação de prisões cautelares levou os demais réus a compreenderem que “a delação era a via mais eficiente para sobreviver ao verdadeiro combate que se tornou a atividade de controle criminal da corrupção, ao menos quando associada ao nome Lava Jato.” (RODRIGUES, 2019, p. 178).

Em resumo, os acordos de colaboração premiada celebrados pela FTLJ podem ser descritos como contratos cujos termos são amplamente flexíveis e individualizados em função dos interesses particulares de cada cliente; cuja oferta é simultaneamente ampla e seletiva (dado que incluiu a maior parte dos empresários, funcionários de estatais e operadores financeiros, mas excluiu os políticos); cuja

reivindicação de legitimidade é estruturada em função dos objetivos da recuperação de valores e bens, de reparação dos interesses econômicos das vítimas e, especialmente, da superação da impunidade penal dos políticos brasileiros; cujo efeito imediato é o desencarceramento ou o não encarceramento dos intermediários e dos empresários que se beneficiaram do suposto esquema de corrupção; e cujo efeito pretendido é a punição eficaz dos políticos classificados como os principais responsáveis pelo esquema de corrupção.

5.4. Colaboração premiada *versus* delação premiada

No início desta tese, afirmamos que a delação e a colaboração premiada, em seu mínimo denominador comum, configuram políticas de leniência penal formalmente disponíveis ao autor confesso de um conjunto determinado de crimes em razão de sua cooperação com as autoridades públicas ao longo dos procedimentos da investigação, da instrução e/ou do julgamento criminal.

No entanto, acreditamos que nossa investigação tenha comprovado que ambas as categorias de política de leniência penal são fundamentalmente distintas. Cada uma é correspondente a um tipo específico de prática e a uma classe determinada de pessoas. A colaboração premiada é particularmente dirigida a executivos e empresários e aos seus crimes econômicos. A delação premiada é sobretudo destinada aos chamados criminosos habituais e aos seus crimes convencionais. A primeira é compreendida como se fosse um contrato voluntário ou um negócio privado que produz direitos e deveres a ambas as partes. A segunda é compreendida como uma prerrogativa do magistrado ou, então, como o direito de o magistrado agir de forma benevolente. A primeira é expressão da presunção de igualdade entre as partes da relação contratual. A segunda é manifestação da assimetria de poder entre os réus e os magistrados no processo penal. A primeira é regulada pelo princípio da segurança jurídica e enseja ao colaborador a certeza de que o benefício não será negado. A segunda é estruturada sobre o princípio da incerteza quanto ao benefício e enseja a ampliação da dependência do réu em relação ao favor do magistrado. A primeira produziu efetivamente o desencarceramento ou o não encarceramento de executivos e empresários

envolvidos no que foi descrito como o maior escândalo de corrupção da história. A delação premiada aparenta existir apenas na forma da negação da leniência penal à multidão de pequenos traficantes de drogas que, cotidianamente, circulam algemados pelas delegacias de polícia e varas criminais de todo o país.

Acreditamos que nossa investigação também tenha comprovado a delação e a colaboração premiada são produtos do processo de adequação da ordem jurídica brasileira aos tratados de cooperação penal internacional, conquanto nenhuma delas é idêntica às políticas estadunidenses de leniência penal. A delação premiada é uma prerrogativa do magistrado brasileiro, o que a distingue de todos os instrumentos estadunidenses. O *cooperation agreement* e a delação premiada, contudo, são preferencialmente aplicados a conjuntos semelhantes de pessoas, os criminosos habituais, e de práticas delitivas, os crimes convencionais. A prática de ambos parece também compartilhar da mesma lógica, isto é, a incerteza e a relação diferencial de poder entre réus e autoridades públicas. Finalmente, ambas as práticas são construídas no contexto de endurecimento da legislação penal e de expansão do controle punitivo do Estado.

A colaboração premiada, por sua vez, é uma competência do acusador brasileiro, o que a aproxima das políticas de leniência penal estadunidense. Porém, a autonomia do acusador brasileiro é significativamente constrangida pelo protagonismo do magistrado no processo penal brasileiro. O mesmo não ocorre nos Estados Unidos, em que a autonomia do acusador é, na prática, irreprimível. Em função do tipo de crime e do tipo de cliente preferencial da colaboração premiada, ela é comparável às políticas estadunidenses de leniência penal para executivos e corporações e seus crimes econômicos. Ambas são estruturadas sobre princípios semelhantes, como a lógica dos negócios privados, a liberdade de negociação, a individualização dos contratos e a reparação dos interesses econômicos das vítimas. Desse modo, ambas são causa e consequência da dissolução das fronteiras entre o direito privado e o direito penal ou, em resumo, da privatização do processo penal.

No entanto, nos Estados Unidos, as políticas de leniência penal para os executivos e as corporações evoluíram, principalmente, no sentido da minoração dos danos causados pelo processo penal a terceiros (ou, melhor dizendo, aos acionistas das corporações) e, complementarmente, no sentido da mitigação da

punição pessoal aos autores das práticas delitivas. A sua finalidade, portanto, é a gestão dos produtos adversos da hipercompetitividade do capitalismo neoliberal. No Brasil, a colaboração premiada evoluiu, principalmente, no sentido da ampliação dos danos pessoais causados pelo processo penal a terceiros (ou, melhor dizendo, aos políticos) e, complementarmente, no sentido da mitigação da punição pessoal aos outros autores das práticas delitivas. A sua finalidade, portanto, é a intervenção penal sobre o jogo político, e não exatamente o controle punitivo das relações de corrupção.

Considerações finais

No primeiro capítulo, descrevemos o projeto político neoliberal como o programa metódico de destruição das coletividades que poderiam servir como obstáculo à lógica pura do mercado. Suas principais características são a desconstrução da rede de restrições sociais e políticas e do ambiente regulatório montados no período pós-Segunda Guerra Mundial e a abrangente reestruturação da fisionomia e da lógica de operação do Estado para a sua conversão em ferramenta de proteção do livre mercado e de manutenção, por intermédio da repressão penal, das condições para o seu pleno funcionamento. Seu principal efeito é a exacerbação do processo tipicamente capitalista de concentração de poder nas mãos das classes dominantes dos países dominantes em detrimento das restantes, isto é, de virtualmente toda a humanidade.

Também descrevemos o projeto político neoliberal como um programa propriamente internacionalista que se espalhou pelo mundo pelas vias globais de circulação de capitais materiais e simbólicos. Ele se implantou na maior parte do mundo, porém de maneira desigual, pois moldado pelas forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes, isto é, pela correlação específica de forças sociais em cada localidade. Argumentamos ainda que o projeto político neoliberal amadureceu na década de 1990, quando suas principais conquistas foram consolidadas na forma de regras jurídicas universais, gozando do poder de normalização e universalização de práticas sociais arbitrárias que elas proporcionam. Afirmamos que, nesse momento, foi inaugurado novo ciclo de expansão internacional do projeto político neoliberal. Desta vez, alicerçado sobre os múltiplos instrumentos da cooperação jurídica internacional e, em particular, da cooperação penal internacional. Sua razão objetiva é o estabelecimento das condições para a produção e a reprodução de Estados neoliberais.

Sua principal manifestação é, em sentido mais amplo, a transnacionalização do direito. Em sentido mais específico, são os novos Estados democráticos favoráveis ao mercado sobretudo na América Latina e no Leste Europeu, os regimes globais de repressão criminal ao tráfico de narcóticos, ao crime organizado e aos crimes econômicos (a corrupção entre eles). Explicamos que esses regimes são compostos

por sistemas de classificação do crime, bem como sistemas de práticas de controle do crime, em que estão incorporadas as estruturas da prática envolvidas no processo de sua construção.

No segundo capítulo, fomos ao país que liderou a conformação desses regimes, os Estados Unidos, para explicar as razões que levaram as políticas de leniência penal a se converterem em componentes estruturantes da política criminal e do sistema de justiça criminal na contemporaneidade neoliberal e para explicar a sua configuração específica. Isto é, a distinção prática produzida por meio da resolução por contratos dos crimes econômicos cometidos pelas grandes corporações e seus executivos (primeira classe) e dos crimes convencionais cometidos pelos criminosos habituais (segunda classe).

Na segunda classe, a negociação é marcada pela rigidez tipicamente associada aos procedimentos burocratizados. Na primeira, ela é marcada pela flexibilidade tipicamente atribuída aos negócios privados. Na segunda classe, a propriedade fundamental dos acordos é a produção e a manutenção da incerteza na posição dos sujeitos investigados. Na primeira, os acordos são formatados de maneira que sejam previsíveis e seguros para os investigados. Na segunda classe, ainda que alguns sejam chamados de acordos de cooperação penal, não é razoável afirmar que eles são voluntariamente estabelecidos entre sujeitos iguais quando levamos em consideração a assimetria de poder entre as partes. Os acordos contribuem, na verdade, para reforçar a distância social entre elas. Na primeira, os acordos implicam a renúncia, pelo promotor, da principal parcela do seu poder processual, o direito de iniciar a ação penal. Configura-se, somente então, a relação de reciprocidade entre agentes e o trabalho conjunto para o fim compartilhado. Finalmente, na segunda classe, a consequência objetiva da ampliação das políticas de leniência penal foi o aumento do volume total de punições aplicadas como também da população carcerária. Na primeira, é correto afirmar que a ampla utilização das mesmas políticas resultou em leniência penal e, assim, evitou que os executivos engrossassem as fileiras das já superlotadas prisões estadunidenses e que o lucro dos acionistas das empresas fosse severamente impactado.

Do modo que entendemos, o conjunto das diferenças entre os efeitos traduz a força determinante da associação entre o capital econômico e o capital jurídico na

contemporaneidade neoliberal. O fortalecimento das estratégias de controle punitivo e do poder do promotor de justiça é indissociável da dissolução das fronteiras entre o direito privado e o direito penal. As consequências fundamentais da aproximação entre as suas respectivas lógicas são a substituição do conflito pelo consenso e a suplantação da sentença pelo contrato. Trata-se de uma espécie de privatização do processo penal. Pois, a cada etapa de seu desenvolvimento, foram afastadas as possibilidades de interferência de terceiros sobre a relação. Mais precisamente, do árbitro e do julgador. O magistrado, porém, renunciou voluntariamente ao seu poder para que o júri tivesse seu poder expropriado.

No terceiro capítulo, descrevemos o modo como as disputas entre desenvolvimentistas e neoliberais formaram e transformaram a Nova República brasileira. Descrevemos o projeto político neoliberal brasileiro nos termos da “integração competitiva” e descrevemos a legitimação, pelo sistema de justiça brasileiro, das reformas econômicas neoliberais. Apontamos as contradições do processo de democratização das forças de segurança pública e da justiça penal brasileira, que permaneceram fundamentalmente autoritárias e violentas. Afirmamos que a crise de segurança pública na década de 1990 serviu como porta de entrada para o impulsionamento do punitivismo propriamente neoliberal no Brasil. No período, o Estado brasileiro foi definitivamente colocado na rota da integração aos regimes globais de repressão criminal ao tráfico de narcóticos, ao crime organizado e aos crimes econômicos. Vimos, nesse período, a gênese do processo de incorporação de políticas de leniência penal no ordenamento jurídico brasileiro. Mais precisamente, a delação premiada.

Observada a partir da perspectiva da importação de práticas jurídicas, nossa primeira conclusão foi que o principal efeito de tradução das políticas de leniência penal estadunidenses à cultura jurídica inquisitorial brasileira é a atribuição ao juiz do direito de dizer como e quando fazer uso delas. A explicação para esse efeito é, por sua vez, localizada no estado das relações diferenciais de poder entre promotores e juízes brasileiros, que certamente colocam o último grupo no topo das hierarquias jurídicas. Sob essa perspectiva, diferem fundamentalmente do estado das relações diferenciais de poder entre promotores e juízes estadunidenses, cujas posições nas hierarquias jurídicas são mais próximas. Já nossa segunda conclusão

foi que, a despeito das diferenças, a lógica das políticas estadunidenses de leniência penal se provou extraordinariamente resiliente. Relembramos, agora, a discussão realizada no segundo capítulo e, em particular, a classe do *cooperation agreement*. Afirmamos que a incerteza quanto ao desfecho da colaboração é uma característica fundamental desse tipo de política de leniência penal. No caso estadunidense, a manutenção dessa incerteza materializa-se na expectativa quanto à manifestação favorável do promotor de justiça à concessão dos benefícios. No caso brasileiro, a incerteza também emerge como uma característica fundamental da delação premiada, materializada, agora, na expectativa quanto à apreciação favorável do juiz acerca da cooperação do réu ao longo do processo penal. No caso estadunidense, mostramos que as condições de possibilidade para a produção e a reprodução dessa incerteza eram compostas, entre outros elementos, pela deferência das cortes criminais estadunidenses em relação ao poder e à autonomia de sua promotoria de justiça. No caso brasileiro, afirmamos que as condições de possibilidade para a produção e a reprodução dessa incerteza são sobretudo compostas pela deferência dos magistrados dos tribunais superiores brasileiros em relação aos juízes de sua primeira instância.

No quarto capítulo, examinamos do projeto político neoliberal de Fernando Henrique Cardoso e a ascensão política de Lula e do projeto neodesenvolvimentista. Discutimos a contradição entre a promessa da nação independente do novo governo e seu projeto político e econômico. Afirmamos, por um lado, que o neodesenvolvimentismo não é, por definição, capaz de superar a dependência econômica brasileira e, por outro, que a estratégia de legitimação internacional do governo Lula aprofundou a dependência simbólica do país em relação às mercadorias simbólicas do capitalismo transnacional. Examinamos as reformas de grande proporção que foram implementadas em todos os níveis da justiça penal brasileira e destacamos a influência determinante sobre a sua configuração dos modelos e *expertises* consagrados internacionalmente. Descrevemos os paradoxos das reformas no âmbito do trabalho cotidiano das forças de segurança pública e da justiça penal. Políticas que pareciam apontar para o desencarceramento resultaram, na prática, no aumento acelerado e contínuo do encarceramento. Nesse contexto,

mostramos também a ampliação do uso da delação premiada em casos de crimes relacionados ao tráfico de drogas.

No âmbito da repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção, explicamos que as reformas ensejaram a autonomização do Ministério Público Federal, a profissionalização da Polícia Federal e a especialização da Justiça Federal. Na combinação entre esses três processos, emergiram os grupos de especialistas na repressão à lavagem de dinheiro e à corrupção, formados por novas gerações de policiais, procuradores e magistrados cujas estratégias de reprodução social são particularmente vinculadas aos investimentos na aquisição de *expertises* reconhecidas internacionalmente. Mostramos que, ao longo da década de 2000, os grupos de São Paulo e de Curitiba desenvolveram padrões de atuação distintos e correspondentes às relações sociais de forças entre os seus membros. Ambos os grupos articularam suas estratégias sobre o uso intensivo de dois conjuntos de instrumentos: as medidas cautelares tradicionais, como a prisão temporária e a busca e apreensão, e as chamadas técnicas especiais de investigação, como a interceptação telefônica e a delação premiada. Porém, elas também possuem uma diferença principal. Pois cada grupo privilegiou o uso de um tipo específico de técnica especial de investigação. Enquanto o grupo de Curitiba investiu sobretudo nos acordos de delação premiada, o grupo de São Paulo concentrou seu trabalho sobre as interceptações telefônicas. Explicamos o papel decisivo do Supremo Tribunal Federal na regulação do padrão de atuação de ambos os grupos. Mostramos que, no julgamento do Mensalão, a corte superior flexibilizou as regras do direito penal em relação aos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção. Finalmente, explicamos que, no rescaldo do Mensalão, a corte se transformou com a emergência dos Ministros verdadeiramente comprometidos com a luta neoliberal contra a corrupção.

No quinto capítulo, tratamos da crise econômica e social que marcou o governo de Dilma Rousseff. Relembramos as manifestações de junho de 2013 para debater o processo de massificação da indignação popular com a corrupção e a resposta do poder público à crise política: mais uma vez, buscou-se nos regimes transnacionais de repressão criminal as saídas para a crise. Essa é a razão da sanção da Lei 12.850/2013, que cria o instituto da colaboração premiada, poucos dias após a desmobilização dos protestos. Por meio da combinação entre esses fatores foram

estabelecidas as condições de possibilidade para a Operação Lava Jato. Explicamos brevemente o seu padrão de atuação: ele é estruturado sobre a alta integração do grupo de especialistas de Curitiba, a gestão veloz das investigações e ações penais, o uso intensivo da prisão provisória ou preventiva e a ampla oferta de acordos de colaboração premiada. Em seguida, nos concentramos sobre os acordos.

Primeiramente, mostramos que o Supremo Tribunal Federal contribuiu para a legitimação da prática da colaboração premiada da Força-Tarefa da Lava Jato. Apenas posteriormente a Suprema Corte alterou sua interpretação sobre o instrumento, restringindo os usos possíveis dos acordos. Em segundo lugar, discutimos o caso da ADI 5.508 para evidenciar o modo como a colaboração premiada foi integrada às lutas históricas por autonomia do Ministério Público Federal, bem como para demarcar o poder incompleto do órgão de acusação brasileiro, quando comparado ao órgão de acusação estadunidense.

Em terceiro lugar, examinamos em detalhes os acordos de colaboração premiada firmados pelo núcleo de Curitiba da Força-Tarefa da Lava Jato. Em resumo, eles podem ser descritos como contratos cujos termos são amplamente flexíveis e individualizados em função dos interesses particulares de cada cliente; cuja oferta é simultaneamente ampla e seletiva (dado que incluiu a maior parte dos empresários, funcionários de estatais e operadores financeiros, mas excluiu os políticos); cuja reivindicação de legitimidade é estruturada em função dos objetivos da recuperação de valores e bens, de reparação dos interesses econômicos das vítimas e, especialmente, da superação da impunidade penal dos políticos brasileiros; cujo efeito imediato é o desencarceramento ou o não encarceramento dos intermediários e dos empresários que se beneficiaram do suposto esquema de corrupção; e cujo efeito pretendido é a punição eficaz dos políticos classificados como os principais responsáveis pelo esquema de corrupção.

Concluimos o capítulo abordando a comparação entre a colaboração premiada e a delação premiada. A primeira é compreendida como se fosse um contrato voluntário ou um negócio privado que produz direitos e deveres a ambas as partes. A segunda é compreendida como uma prerrogativa do magistrado ou, então, como o direito de o magistrado agir de forma benevolente. A primeira é expressão da presunção de igualdade entre as partes da relação contratual. A segunda é

manifestação da assimetria de poder entre os réus e os magistrados no processo penal. A primeira é regulada pelo princípio da segurança jurídica e enseja ao colaborador a certeza de que o benefício não será negado. A segunda é estruturada sobre o princípio da incerteza quanto ao benefício e enseja a ampliação da dependência do réu em relação ao favor do magistrado. A primeira produziu efetivamente o desencarceramento ou o não encarceramento de executivos e empresários envolvidos no que foi descrito como o maior escândalo de corrupção da história. A delação premiada aparenta existir apenas na forma da negação da leniência penal à multidão de pequenos traficantes de drogas que, cotidianamente, circulam algemados pelas delegacias de polícia e varas criminais de todo o país.

Afirmamos, também, que ambas as práticas são resultantes do processo de adequação da ordem jurídica brasileira aos tratados de cooperação penal internacional, conquanto nenhuma delas é idêntica às políticas estadunidenses de leniência penal. Explicamos que a razão estrutural para as diferenças entre elas está localizada no protagonismo do magistrado no processo penal brasileiro, enquanto nos Estados Unidos há protagonismo do promotor no processo penal. Ainda assim, o *cooperation agreement* e a delação premiada são preferencialmente aplicados a conjuntos semelhantes de pessoas, os criminosos habituais, e de práticas delitivas, os crimes convencionais. A prática de ambos parece também compartilhar da mesma lógica, isto é, a incerteza e a relação diferencial de poder entre réus e autoridades públicas.

A colaboração premiada e o *deferred (ou, non-) prosecution agreement*, por sua vez, são estruturadas sobre princípios semelhantes, como a lógica dos negócios privados, a liberdade de negociação, a individualização dos contratos e a reparação dos interesses econômicos das vítimas. Desse modo, ambas são causa e consequência da dissolução das fronteiras entre o direito privado e o direito penal ou, em resumo, da privatização do processo penal. No entanto, nos Estados Unidos, as políticas de leniência penal para os executivos e as corporações evoluíram, principalmente, no sentido da minoração dos danos causados pelo processo penal a terceiros (ou, melhor dizendo, aos acionistas das corporações) e, complementarmente, no sentido da mitigação da punição pessoal aos autores das práticas delitivas. A sua finalidade, portanto, é a gestão dos produtos adversos da

hipercompetitividade do capitalismo neoliberal. No Brasil, a colaboração premiada evoluiu, principalmente, no sentido da ampliação dos danos pessoais causados pelo processo penal a terceiros (ou, melhor dizendo, aos políticos) e, complementarmente, no sentido da mitigação da punição pessoal aos outros autores das práticas delitivas. A sua finalidade, portanto, é a intervenção penal sobre o jogo político, e não exatamente o controle punitivo das relações de corrupção.

Queremos, por fim, examinar rapidamente o que a última afirmação quer dizer. Para isso, precisamos discernir quais eram os objetivos das pessoas que lideraram a Operação Lava Jato e o que entendiam por corrupção. Não é necessário fazer conjecturas a esse respeito. O chefe da Força-Tarefa da Lava Jato definiu precisamente a questão em seu livro:

A corrupção sistêmica que enfrentamos é um crime contra a humanidade, viola os direitos humanos e sangra uma nação. Ela rouba a comida, a saúde, a escola e a dignidade do brasileiro. Talvez essa questão não seja tratada com a gravidade que merece porque a responsabilidade pelo desvio dos 200 bilhões anuais é dividida entre os milhares de pessoas que se corrompem por todo o país. Não quero eximi-las da culpa. No entanto, há um determinado grupo de pessoas, de governantes, que pode ser considerado responsável pelo conjunto desses desvios (DALLAGNOL, 2017, n.p.).

Deltan, no mesmo livro, também tratou de dirimir as dúvidas sobre os objetivos da luta contra a corrupção:

Enquanto a livre concorrência promove uma “seleção natural” que favorece as empresas mais eficientes, a corrupção promove uma “seleção artificial” que mata as mais honestas e concede vida longa às que aceitam fazer parte de negócios escusos. Licitações se tornam jogos de cartas marcadas. “Campeões nacionais” corruptos passam a ser “perdedores” no mercado global, especialmente em países desenvolvidos, onde regras anticorrupção são aplicadas para valer [...] O combate à corrupção abre espaço para grupos econômicos que, ainda que mais eficientes e competitivos no mercado global, eram sufocados pelo jogo sujo de que se recusavam a participar. Num ambiente íntegro, as empresas acostumadas a tomar atalhos e pagar por um lugar privilegiado ao sol, colocando a sociedade na sombra, tendem a ser substituídas ou a crescer em menor escala, abrindo espaço para novos atores. Se conseguirmos acabar com o loteamento de setores da economia pela propina, organizações honestas deixarão de largar atrás das corruptas na corrida por obras públicas (DALLAGNOL, 2017, n.p.).

A pergunta que devemos nos fazer, agora, é qual a gênese dessa percepção sobre a corrupção e sobre a luta anticorrupção. Não há dúvida, são as definições

dos regimes transnacionais de repressão criminal que discutimos no início desta tese. A incorporação dessas definições nos sistemas de disposições sociais dos agentes que lideraram a Operação Lava Jato, bem como nas disposições sociais de parte expressiva da população brasileira, é causa e consequência do sentido específico que a luta contra a corrupção assumiu no Brasil contemporâneo. Por essa razão, é imprecisa a afirmação que Deltan e Moro instrumentalizaram o direito para perseguir interesses particulares e alcançar objetivos próprios. Suas práticas, nos parece, foram de fato informadas pelas diretrizes do consenso internacional sobre a corrupção e a luta anticorrupção. Seus interesses e objetivos eram, nessa extensão, verdadeiramente universais. Ou, pelo menos, tão universais quanto são universais os interesses sociais contidos no regime transnacional de repressão criminal à corrupção.

Afirmamos, anteriormente, que a transnacionalização do direito significou a incorporação, por nações dominadas, de regras e práticas jurídicas impostas pela nação dominante como se elas fossem, na verdade, manifestações de uma espécie de gênio humano universal e da vontade e autonomia de seu povo. Explicamos, também, que a configuração específica da agenda internacional anticorrupção é mais bem compreendida quando identificada como uma arma na luta simbólica neoliberal pela “[...] eliminação das barreiras políticas ou administrativas capazes de incomodar os detentores do capital em sua busca individual pela maximização do lucro individual [...]” conforme descrita por Bourdieu (1998), cujo efeito objetivo é a autofagia do poder do Estado e, portanto, que apenas acidentalmente é capaz de produzir algum tipo de contribuição positiva e duradora ao desenvolvimento econômico e social de um país.

Desse ponto de vista, a Operação Lava Jato não foi um tipo de anomalia jurídica e política produzido por agentes da lei degenerados. Ela foi a mais bem-sucedida experiência da luta neoliberal contra a corrupção. Não custa lembrar que, em 2016, os Procuradores da Força-Tarefa receberam a principal comenda da Transparência Internacional¹⁸ e que, em 2018, Sérgio Moro foi eleito a “Pessoa do Ano” pela Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos¹⁹. Estes são apenas dois exemplos objetivos da forma como a Operação Lava Jato foi percebida, aclamada e

¹⁸ <https://www.transparency.org/en/press/brazils-carwash-task-force-wins-transparency-international-anti-corruption>

impulsionada pelos representantes das elites políticas e econômicas a que Moro, Deltan e os demais serviam de modo obediente, ainda que talvez não soubessem.

A Operação Lava Jato também não deve ser classificada como uma anomalia política em razão das transformações no mundo da política que ela provocou. Entre 2015 e 2016, milhões foram às ruas, vestidos de verde e amarelo, pedir o impeachment de Dilma Rousseff e exigir o fim da corrupção. Nesse momento, a extrema-direita renasceu no Brasil. Seu principal líder e herói era o Juiz Sérgio Moro. Em 2016, a Presidenta Dilma Rousseff sofreu um golpe parlamentar que a Operação Lava Jato, mesmo que talvez não soubesse, ajudou a construir. Durante a votação do processo de impeachment na Câmara dos Deputados, ouvimos o Deputado Federal do PSC do Rio de Janeiro, Jair Messias Bolsonaro, dizer:

Neste dia de glória para o povo brasileiro, um nome entrará para a história nesta data pela forma como conduziu os trabalhos desta Casa: Parabéns, Presidente Eduardo Cunha! Perderam em 1964. Perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula, que o PT nunca teve... Contra o comunismo, pela nossa liberdade, contra a Folha de S.Paulo, pela memória do Cel. Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff! Pelo Exército de Caxias, pelas nossas Forças Armadas, por um Brasil acima de tudo, e por Deus acima de todos, o meu voto é "sim"!²⁰

No lugar de Dilma, assumiu Michel Temer (PMDB) que, apesar de ter sido gravado negociando o pagamento de propinas, pôde continuar no cargo até o final de seu “mandato”. Nesse intervalo, liderou a bem-sucedida luta contra os direitos previdenciários e trabalhistas da população brasileira. Logrou a aprovação da chamada Lei do Teto de Gastos, que estrangulou investimento público no Brasil, favorecendo os credores do Estado brasileiro e prejudicando a qualidade dos serviços de educação e saúde que a população brasileira depende para a sua sobrevivência. Alterou a política de preços da Petrobras, favorecendo os investidores internacionais da empresa e levando, pouco tempo mais tarde, milhões de brasileiros a cozinhar com carvão em razão do preço abusivo do gás de cozinha. Estes são apenas alguns exemplos do impacto devastador do governo de Temer para a população mais pobre do Brasil. Mas, o pior ainda estava por vir.

19 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/camara-de-comercio-brasil-eua-elege-moro-como-pessoa-do-ano.shtml>

20 <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=091.2.55.O&nuQuarto=3&nuOrador=1&nuInsercao=359&dtHorarioQuarto=14:04&sgFaseSessao=OD&Data=17/04/2016&txApelido=JAIR%20BOLSONARO,%20PSC-RJ>

Em 2018, o Juiz Sérgio Moro ordenou, com a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal, a prisão do pré-candidato que liderava a corrida presidencial, o ex-Presidente Lula. Moro abriu o caminho para a vitória de Bolsonaro, agora no PSL. Não satisfeito, divulgou na véspera da eleição federal o conteúdo da colaboração premiada do ex-Ministro Palocci. Os Procuradores da Força-Tarefa da Lava Jato (salvo raríssimas exceções) também aderiram à candidatura de Bolsonaro. Inconformados com a suposta reação da classe política à sua operação de combate à corrupção, creram e levaram os seus seguidores a crer que Bolsonaro era o representante da luta contra a corrupção na eleição. Que importa o fato de ele ter homenageado um torturador em seu discurso? Que importa o fato de ele ter profundos vínculos com as mílias no Rio de Janeiro? Que importa o fato de ele apoiar a violência contra as mulheres e a população LBGTQIA+ e o genocídio do povo negro? O que mais importa é Bolsonaro é contra a corrupção e que seu melhor amigo é o Paulo Guedes, o fundamentalista neoliberal, o guardião do livre mercado.

Não vamos sequer tentar enumerar os episódios de violência, autoritarismo e retrocesso social que Bolsonaro e Guedes protagonizaram ao longo dos últimos quatro anos. Eles são muitos, e provocaram enorme sofrimento à maioria da população brasileira. Mas queremos lembrar que Moro deixou a magistratura para ingressar no cargo de Ministro da Justiça e da Segurança Pública do governo Bolsonaro, deixou o posto esbravejando contra a interferência do Presidente sobre a Polícia Federal e o falecimento da luta contra a corrupção no Brasil, foi humilhado publicamente por Bolsonaro e sua legião fascista e, ainda assim, o apoiou nas eleições federais de 2022. Em seu *Twitter*, Moro disse: “Lula não é uma opção eleitoral, com seu governo marcado pela corrupção da democracia. Contra o projeto de poder do PT, declaro, no segundo turno, o apoio para Bolsonaro”²¹.

O argumento utilizado por Moro deve causar espanto às pessoas de bom senso. Ao longo dos quatro anos do governo Bolsonaro, a democracia brasileira foi cotidianamente contestada e ativamente combatida. Os gritos por intervenção militar de seus apoiadores ficaram mais altos a cada ano. Facilitou-se o armamento da população e a violência policial. O Supremo Tribunal Federal foi eleito o inimigo público número um de Bolsonaro e de seu movimento fascista, o Ministério Público

21 <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2022/10/04/sergio-moro-declara-apoio-a-bolsonaro-no-2o-turno.ghtml>

Federal foi convertido em um apêndice do Poder Executivo Federal e a Polícia Federal foi posta sob o comando de servos fiéis do bolsonarismo. Os setores mais conservadores do Congresso Nacional, com o anuência de Bolsonaro, apropriaram-se de uma parcela assustadora do orçamento público federal e utilizaram-na secretamente para atender aos seus próprios interesses econômicos e políticos. Decretou-se sigilo de cem anos sobre as despesas do cartão corporativo da Presidência. Flagrou-se o Ministro da Educação, assessorado por pastores, extorquindo prefeitos que buscavam investimentos em sua cidade. Ao longo do processo eleitoral de 2022, eleitores de Lula foram assassinados por bolsonaristas. O sistema eleitoral brasileiro foi atacado, ameaçou-se não reconhecer o resultado da eleição e tentou-se impedir que eleitores das regiões mais pobres do país chegassem até às urnas de votação. No momento da redação desta tese, assistimos as sedes dos Poderes da República serem invadidas e depredadas pelos seguidores do, agora, ex-Presidente Bolsonaro.

Novamente, estes são apenas poucos exemplos dos episódios assustadores que ocorreram ao longo do governo Bolsonaro e imediatamente após. Mas, este é o projeto político que o herói da Operação Lava Jato decidiu adotar contra o projeto de “corrupção da democracia” de Lula e do PT. Se somos incapazes de encontrar qualquer traço de lógica na posição de Moro, é, novamente, porque não consideramos seriamente o sentido que as categorias democracia e corrupção possuem para os asseclas da luta neoliberal contra a corrupção. Na realidade, não há, para eles, qualquer problema na apropriação privada do patrimônio público. O mais importante é quais mãos se apropriam do patrimônio público. Afinal, eles são os partidários das privatizações. Entre eles, não há, também, paixão pelos valores democráticos. O Estado Democrático de Direito é apenas o atual instrumento de produção e reprodução da ordem social neoliberal, assim como o autoritarismo foi no passado recente e voltou a ser nos últimos anos. A sua noção de liberdade está integralmente contida na liberdade dos mercados. Não existe, portanto, qualquer traço de democracia na luta neoliberal contra a corrupção, e é por isso que a posição de Moro é perfeitamente lógica.

É isso que queremos dizer com o título desta tese. Nesse sentido, esperamos que esta tese seja uma contribuição à luta contra a luta neoliberal anticorrupção.

Esperamos, também, que ela seja uma contribuição para o necessário esforço de refundação, em termos completamente distintos, da luta em defesa da democracia e contra a corrupção neoliberal. Por fim, esta tese é uma homenagem às milhões de vítimas do desemprego e da fome, da violência policial, do autoritarismo, do negacionismo e do fascismo no Brasil e no mundo.

Referências bibliográficas

- ABRAMS, Norman. Assessing the Federal Government's War on White-Collar Crime Symposium on White-Collar Crime. *Temple Law Quarterly*, v. 53, n. 4, p. 984–1008, 1980.
- ADEKELE, G. O. Prosecuting Corruption and the Application of Plea Bargaining in Nigeria: A Critique. *International Journal of Advanced Legal Studies and Governance*, v. 53, n. 3, 2012.
- ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, v. 21, p. 7–29, 2007.
- AIKEN, J. Era of Mass Expansion: Why State Officials Should Fight Jail Growth. Northampton: Prison Policy Initiative, 2017. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org/reports/jailovertime.html>.
- ALLENDE, S. Speech to the United Nations (excerpts). 4 dez. 1972. Disponível em: <https://www.marxists.org/archive/allende/1972/december/04.htm>
- ALMEIDA, F. Justiça, combate à corrupção e política: uma análise a partir da Operação Lava Jato. *Revista Pensata*, v. 5, n. 2, p. 69–82, 2016.
- ALMEIDA, F. Empreendedores jurídicos como empreendedores morais: Combate à corrupção e moralização da política brasileira. *Nueva Sociedad em português*, 2018.
- ALMEIDA, M. H. T. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*, v. 42, n. 3, p. 421–451, 1999.
- ALMEIDA, P. R. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de História. *Revista Direito GV*, v. 10, p. 469–496, 2014.
- ANDREAS, P.; NADELMANN, E. A. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ANTUNES, R. *Desertificação Neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*. Campinas: Autores Associados, 2004.
- ARANTES, R. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC/Editora Sumaré/Fapesp, 2002.
- ARANTES, R. *The Federal Police and the Ministério Público*. Em: TAYLOR, Matthew M.; POWER, Timothy (org.). *Corruption and Democracy in Brazil*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011a

- ARANTES, R. Polícia Federal e construção institucional. Em: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.
- ARANTES, R.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, v. 25, p. 97–135, 2019
- AYRES, J. M. Framing Collective Action Against Neoliberalism: The Case of the ? Anti-Globalization? Movement. *Journal of World-Systems Research*, p. 11–34, 2004.
- AZEVEDO, R. G; CIFALI, A. C. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 15, p. 105–127, 2015.
- AZEVEDO, R. G. Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do ministério público federal. Brasília: ESPMU, 2010.
- AZEVEDO, R. G. A força do direito e a violência das formas jurídicas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, p. 27–41, out. 2011.
- BABB, S.; KENTIKELLENIS, A. Markets Everywhere: The Washington Consensus and the Sociology of Global Institutional Change. *Annual Review of Sociology*, v. 47, n. 1, p. 521–541, 31 jul. 2021.
- BACH, A. *Ordinary Injustice: How America Holds Court*. Henry Holt and Company, 2009.
- BARRETT, W; FIFIELD, A. *Rudy! An Investigative Biography Of Rudolph Giuliani*. Basic Books, 2000.
- BEATON-WELLS, C; FISSE, Brent. *Australian Cartel Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- BEATON-WELLS, C. Immunity for cartel conduct: revolution or religion? An Australian case study. *Journal of Antitrust Enforcement*, v. 2, n. 1, p. 126–169, 2014.
- BENETTI, P. R. Na antessala da bancada da bala: Argumentos contra o Estatuto do Desarmamento (2003). *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, p. 859–882, 2022.
- BERTONCELO, E. “Eu quero votar para presidente”: uma análise sobre a Campanha das Diretas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 169–196, 2009.
- BIGGIANI, B. Designs for immunity: a comparison of the criminal prosecution of United States presidents and Italian prime ministers. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, v. 14, n. 1, p. 209–246, 2006.

BILLINGSLEY, R.; NEMITZ, T.; BEAN, P. *Informers: Policing, policy, practice*. Routledge, 2013.

BONELLI, M. G. A competição profissional no mundo do Direito. *Tempo Social*, v. 10, n. 1, p. 185–214, 1998.

BOOZANG, K. M.; HANDLER-HUTCHINSON, S. “Monitoring” Corporate Corruption: DOJ’s Use of Deferred Prosecution Agreements in Health Care. *American Journal of Law & Medicine*, v. 35, n. 1, p. 89–124, mar. 2009.

BOTTINO, T; RANGEL, T. STF entende que a delação premiada não depende das intenções do réu. Folha de S. Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/80816-stf-entende-que-a-delacao-premiada-nao-depende-das-intencoes-do-reu.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BOURDIEU, P. *The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field*. *Hastings Law Journal*, v. 38, n. 5, jan. 1987.

BOURDIEU, P. *The logic of practice*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

BOURDIEU, P. *Razoes práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996a.

BOURDIEU, P. *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*. Cambridge: Polity Press, 1996b.

BOURDIEU, P. The essence of neoliberalism. *Le monde Diplomatique*, dez. 1998. Disponível em: <<https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>>

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Presidente (1995-2002: Fernando Henrique Cardoso). Brasília, 1 jan. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

BRASIL. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). Discurso de posse. Brasília, 1 jan. 2003. 13 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/@@download/file/posse%20lula%202003.pdf>

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado 150/2006. Dispõe sobre a repressão ao crime organizado e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77859>. Texto Original.

BRATSKIS, P. Political Corruption Under Transnational Capitalism: A Marxist View. *The Marxist*, XXX, v. 3, 2014.

BRIEN, J. O.; DIXON, O. Deferred Prosecutions in the Corporate Sector: Lessons from LIBOR. *Seattle University Law Review*, v. 37, n. 2, p. 475–510, 2014.

CAMPOS, M; SALLA, F; ALVAREZ, M. Redução da Maioridade Penal e Congresso Nacional: Crimes Violentos, Mídia e Populismo Penal. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, n. 13, 2015.

CANÁRIO, P. STJ derruba grampos de investigação ao Credit Suisse. *Consultor Jurídico*. 27 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-ago-27/stj-derruba-todas-escutas-feitas-investigacao-credit-suisse>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CARREIRÃO, Y; MELO, D. Representação política na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): congruência entre preferências dos cidadãos e políticas aprovadas na Constituição. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 23, n. 2, 2014.

CARTER, J. Call Off the Global Drug War. , 2011. Disponível em: https://www.cartercenter.org/news/editorials_speeches/global-drug-war-061711.html.

CARVALHO, M. C. De Sanctis vê "exagero" no debate sobre grampo. *Folha de S. Paulo*. 12 ago. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u432421.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CASTELUCI, E. O Ministério Público nas trincheiras da colaboração premiada: O caso da ADI 5.508. *Plural*, v. 26, n. 2, p. 129–151, 2019.

CENTONZE, F. Public-private partnerships and agency problems: the use of incentives in strategies to combat corruptionn. Em: MANACORDA, S.; CENTONZE, F.; FORTI, G. (Eds.). *Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model*. Cham: Springer, 2014.

CHRISTOFOLETTI, L. Interceptações são 90% da apuração da Castelo de Areia. *Folha de S. Paulo*. São Paulo. 12 abr. 2009. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1204200911.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CORSI, F. A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão. *Revista Novos Rumos*, v. 53, n. 1, p. 153–165, 2016.

COSTA, L. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. *Pesquisa & Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, v. 11, n. 1(17), 2000.

COUTINHO, F. Depois da CPI, grampo nunca mais foi o mesmo. *Consultor Jurídico*. 25 abr. 2009. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-abr-25/cpi-nao-prende-ninguem-expos-submundo-grampo-pais>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

- COUTO, C; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, p. 269–301, 2003.
- DALLAGNOL, D. A luta contra a corrupção. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. The internationalization of palace wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states. Chicago: The University of Chicago Presse, 2002.
- DEZALAY, Y.; MADSEN, M. R. The Force of Law and Lawyers: Pierre Bourdieu and the Reflexive Sociology of Law. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 8, n. 1, p. 433–452, dez. 2012.
- DONNES, A. (ED.). Culturas procesales: el juicio abreviado. Buenos Aires: Editora de la Universidad Nacional del Sur, 2019.
- DRIPPS, G. Guilt, Innocence, and Due Process of Plea Bargaining. *William & Mary Law Review*, v. 57, n. 4, p. 1343, 2016.
- ENGELMANN, Fabiano. Estudos no exterior e mediação de modelos institucionais: o caso dos juristas brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, p. 145–157, 2008.
- ENGELMANN, Fabiano. Globalização e poder de estado: circulação internacional de elites e hierarquias do campo jurídico brasileiro. *Dados*, v. 55, n. 2, p. 487–516, 2012.
- ENGELMANN, Fabiano. Judging Politics , Condemning Democracy ? Justice and Crisis in Brazil. *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, p. 9–16, 2016.
- ENGELMANN, F. Da “crítica do direito” ao “combate à corrupção”: deslocamentos do ativismo político-judicial. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 7, n. 2, p. 297–312, 2017.
- FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2002. Disponível em:
<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>
- FOLHA DE S. PAULO. FHC nega ação do FMI na indicação de Fraga. Brasília, 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi04029906.htm>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- FREIBERG, A. Managerialism in Australian Criminal Justice: RIP for KPIs? *Monash University Law Review*, v. 31, n. 1, p. 12–36, 2005.
- FREMANTLE, A.; KATZ, S. The Foreign Corrupt Practices Act Amendments of 1988. *The International Lawyer*, v. 23, n. 3, p. 755, 1 jan. 1989.

- FYFE, N; SHEPTYCKI, J. International Trends in the Facilitation of Witness Cooperation in Organized Crime Cases. *European Journal of Criminology*, v. 3, n. 3, p. 319–355, 2006.
- GARLAND, David. *The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society*. *The British Journal of Criminology*, v. 36, n. 4, p. 445–471, 1996.
- GARRET, B. *Too Big to Jail: How Prosecutors Compromise with Corporations*. Londres: Harvard University Press, 2014.
- GEDICKS, A. The Nationalization of Copper in Chile: Antecedents and Consequences. *Review of Radical Political Economics*, v. 5, n. 3, p. 1–25, 1 out. 1973.
- GHANDNOOSH, N.; NELLIS, A. Research. 2022. Disponível em: <https://www.sentencingproject.org/research/>. Acesso em: 14 nov. 2022.
- GOLDBERG, Peter. *The Federal Government's Response to Illicit Drugs, 1969-1978: The Facts About Drug Abuse*. Washington, DC: The Drug Abuse Council, 1980.
- GOTT, R. *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. Verso, 2005.
- GRAHAM, K. Crimes, widgets, and plea bargaining: An analysis of charge content, pleas, and trials. *California Law Review*, v. 100, n. 6, p. 1573–1630, 2012.
- GREER, S. Where the grass is greener? Supergrasses in comparative perspective. *Informers*, p. 135–152, 2000.
- HARVEY, D. *Neoliberalismo: História e implicações*. Loyola, 2008.
- HEIBEIN, A. N. The Chilean Copper Nationalization: The Foundation for a Standard of Appropriate Compensation Comment. *Buffalo Law Review*, v. 23, n. 3, p. 765–784, 1974 1973.
- HIBOU, B. Economic crime and neoliberal modes of government: The example of the mediterranean. *Journal of Social History*, v. 45, n. 3, p. 642–660, 2012.
- HOBBSAWM, E. J. *Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. Michael Joseph, 1994.
- HUGHES, G. Agreements for Cooperation in Criminal Cases. *Vanderbilt Law Review*, v. 45, n. 1, p. 1–69, 1992.
- HUGHES, O. *New Public Management*. Em: HUGHES, O. E. (ed.). *Public Management and Administration*. London: Macmillan Education UK, 1998. p. 52–80.

JAGER, M.; STUBBS, K. S. Inner contradictions of economic crime control. Em: VAN DUYNE, P. et al. (Eds.). *Corruption, greed and crime-money: sleaze and shady economy in Europe and beyond*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2014.

JAKOBI, A. P. The changing global norm of anti-corruption: from bad business to bad government. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, v. 7, n. 1, p. 243–264, 1 dez. 2013.

JESUS, M. G. M. “O que está no mundo não está nos autos”: a construção da verdade jurídica nos processos criminais de tráfico de drogas. 2016. Tese de Doutorado (Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

JESUS, M. G. M.; RUOTTI, C; ALVES, R. “A gente prende, a audiência de custódia solta”: narrativas policiais sobre as audiências de custódia e a crença na prisão. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 12, n. 1, p. 152–172, 2018.

JOHNSON, D. T.; LEO, R. A. The Yale White-Collar Crime Project: A Review and Critique. *Law & Social Inquiry*, v. 18, n. 1, p. 63–99, 1993.

JOHNSON, T. The Efficiency Mindset and Mass Incarceration. *Oklahoma Law Review*, 2022.

KADISH, S. H. Some Observations on the Use of Criminal Sanctions in Enforcing Economic Regulations. *University of Chicago Law Review*, v. 30, p. 423–449, 1962.

KATZAROVA, E. *The Social Construction of Global Corruption*. Cham: Springer International Publishing, 2019.

KENNEDY, D. The “Rule of Law,” Political Choices, and Development Common Sense. Em: SANTOS, A.; TRUBEK, D. M. (Eds.). *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 95–173.

KING, L. Why prosecutors are permitted to offer witness inducements: a matter of constitutional authority. *Stetson Law Review*, v. 155–181, 1999.

KOEHLER, Mike. Measuring the Impact of Non-Prosecution and Deferred Prosecution Agreements on Foreign Corrupt Practices Act Enforcement. *UCD Law Review*, v. 49, n. 2, p. 497–566, 2015.

KORNBLUH, P. *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*. The New Press, 2016.

LALANDER, R. The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy. Em: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive*

Instability in Developing Democracies. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 129–145.

LANDER, L.; LÓPEZ-MAYA, M. Venezuela's Oil Reform And Chavismo. NACLA Report on the Americas, v. 36, n. 1, p. 21–23, maio 2003.

LANGER, M. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization thesis in Criminal Procedure. Harvard International Law Journal, v. 45, n. 1, p. 1–64, 2004.

LULA, L. I. Carta ao povo brasileiro. 22. jun 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf>

LUZ, R. D.; SPAGNOLO, G. Leniency, Collusion, Corruption, and Whistleblowing. Rochester, NY, 18 abr. 2016.

LYNCH, M. Hard Bargains: The Coercive Power of Drug Laws in Federal Court. Russell Sage Foundation, 2016.

MANN, K; WHEELER, S; SARAT, A. Sentencing the White-Collar Offender. American Criminal Law Review, v. 17, p. 479–500, 1980.

MANN, K. Defending White-collar Crime: A Portrait of Attorneys at Work. New Haven: Yale University Press, 1985.

MANSO, B. P; DIAS, C N. A Guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. Editora Todavia S.A, 2018.

MARONA, M; KERCHE, F. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. Dados, v. 64, 2021.

MARVÃO, C; SPAGNOLO, G. What Do We Know About the Effectiveness of Leniency Policies? A Survey of the Empirical and Experimental Evidence. SSRN Electronic Journal, 2014.

MAZZILLI (s/d). "O Promotor natural, o controle da inércia do Ministério Público e as diligências requisitadas no inquérito policial". Justitia – Revista do Ministério Público paulista. Disponível em: www.revistajustitia.com.br/artigos/ddcc59.pdf.

MAZZILLI, H N. "A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal". Revista dos Tribunais, 805/464, 2002.

MCDONALD, W. F. Politics, Criminal Prosecution, and the Rationalization of Justice: Italy and the United States. International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, v. 14, n. 1–2, p. 15–24, jan. 1990.

MCEWAN, J. From adversarialism to managerialism: criminal justice in transition. Legal Studies, v. 31, n. 4, p. 519–546, 2011.

MELO, C. T. V; VAZ, P. R. G. E a corrupção coube em 20 centavos. *Galáxia* (São Paulo), n. 39, p. 23–38, dez. 2018.

MENDES, F. S. *Leniency Policies in the Prosecution of Economic Crimes and Corruption*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021.

MISSE, M. (org). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ, 2010.

MODONA, G. N. *Italian Criminal Justice Against Political Corruption and the Mafia: the New Model for Relations Between Judicial and Political Power*. *Osgoode Hall Law Journal*, v. 32, p. 393–412, 2013.

MORO, S. F.. *Considerações sobre a Operação Mani Pulite*. *Revista do Centro de Estudos Jurídicos*, v. 8, n. 26, p. 56–62, 2004.

MOSS, D. *The gift of repentance: a Maussian perspective on twenty years of pentimento in Italy*. *European Journal of Sociology*, v. 42, n. 2, p. 297–331, nov. 2001.

MOUZINHO, G. M. P. *Sobre culpados e inocentes: o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal brasileiro*. 2007. Tese de Doutorado (Antropologia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

MPF – Ministério Público Federal. *Operação Lava Jato*. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>

NOROÑA, C V. *Mortes violentas por ações de “grupos de extermínio”: o paradoxo da impunidade aliado à punição máxima na Bahia (Brasil)*. XXVI CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA. Asociación Latinoamericana de Sociología, 2007.

NOVELLO, R. H; ALVAREZ, M. V. *Da ‘bancada da segurança’ à ‘bancada da bala’: Deputados-policiais no legislativo paulista e discursos sobre segurança pública. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 15, p. 81–101, 2022.

NUCCI, G. S. *Código penal comentado*. Forense, 2017.

NUCCI, G. S. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2a edição ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OAS – Organization of American States. *The Inter-American Convention against Corruption*, 1996.

OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 1996. Disponível em: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

ODED, S. Deferred prosecution agreements: prosecutorial balance in times of economic meltdown. *Law Journal for Social Justice*, v. 2, p. 65–99, 2011.

OLIVEIRA, V. E. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *Dados*, v. 48, p. 559–686, 2005.

ONU - Organização das Nações Unidas. *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988. Disponível em: <https://goo.gl/CzJYwf>.

ONU - Organização das Nações Unidas. *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto*, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/CzJYwf>.

ONU - Organização das Nações Unidas. *United Nations Convention Against Corruption*, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/RkPv2J>.

OPPENHEIM, L. *Politics In Chile: Democracy, Authoritarianism, And The Search For Development*, Third Edition. Routledge, 2018.

ORTMAN, W. *When Plea Bargaining Became Normal*. Rochester, NY, 2019.

PASSARINHO, N; COSTA, F. Câmara derruba PEC que tentava limitar o poder de investigação do MP. *G1*, Brasília, 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-derruba-pec-que-tentava-limitar-o-poder-de-investigacao-do-mp.html>. Acesso em: 26 jan. 2023.

PERDOMO, R. P. Judicialization and Regime Transformation: The Venezuelan Supreme Court. Em: SIEDER, R.; SCHJOLDEN, L.; ANGELL, A. (Eds.). *The Judicialization of Politics in Latin America*. Studies of the Americas. New York: Palgrave Macmillan US, 2005. p. 131–159.

PEREIRA, J. The World Bank, state reform, and the adjustment of social policies in Latin America. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 2187–2196, 2018.

POLLITT, C. *The Essential Public Manager*. McGraw-Hill Education (UK), 2003.

PRAÇA, S; TAYLOR, M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27–48, 2014.

QUEIROZ, F. B. C. *Produzindo o perigoso: imprensa e lei nas Jornadas de Junho*. 2017. Dissertação - UERJ, Rio de Janeiro, 2017.

RIBEIRO, V. *Disputa pelo controle do petróleo e radicalização do processo bolivariano na Venezuela: caminhos para a emergência do socialismo do século XXI*. . Comunicação apresentado em Quinto Colóquio Internacional Marx Engels. Campinas, 2007.

RICHMAN, D. Cooperating Clients. *Ohio State Law Journal*, v. 56, p. 69–151, jan. 1995.

RICHMAN, D. Cooperating Defendants: The Costs and Benefits of Purchasing Information from Scoundrels. *Federal Sentencing Reporter*, v. 8, n. 5, p. 292–295, 1996.

ROCHA, G. Leia os votos dos ministros no caso da Satiagraha. *Consultor Jurídico*. 09 jun. 2011. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-jun-09/satiagraha-tornou-querela-pessoal-afirma-relator-stj>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

ROCHA, R. R. *Brazil, forging a strategic partnership for results: an OED evaluation of World Bank assistance*. 1st ed ed. Washington, D.C: World Bank, 2004.

RODRIGUES, C. H. L.; JURGENFELD, V. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). *Economia e Sociedade*, v. 28, p. 393–420, 2019.

RODRIGUES, F. A. *Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal*. Tese de Doutorado (Ciência Política) - Universidade de São Paulo, 2019.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. Toward a sociology of the global rule of law field: neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America. Em: *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*. Routledge, 2011.

ROTHENBURG, W. C. Manifestações populares e a PEC 37/2011. 2013. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/20860-manifestacoes-populares-e-a-pec-37-2011>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ROVER, T. Barroso nega recurso e mantém decisão do STJ que anulou castelo de areia. *Consultor Jurídico*. 19 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-fev-19/ministro-barroso-mantem-decisao-stj-anulou-castelo-areia>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SADEK, M. T. (ORG.). *O O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SAFFER, V.; MIGUEL, L. Entrevista a Carlos A. Manfroni. *THÉMIS - Revista de Derecho*, v. 53, p. 273–280, 2007.

SALIMBENE, F. P. The OAS and the OECD Move against Transnational Bribery: Implications for U.S. Businesses and the Foreign Corrupt Practices Act. *Business and Society Review*, v. 104, n. 1, p. 91–105, jan. 1999.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, v. 54, n. 2, p. 259–288, 2011. DOI: 10.1590/S0011-52582011000200002.

SALLUM JR, B. O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALLUM JR., B; CASARÕES, G. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 163–200, 2011.

SAMPAIO JR., P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, p. 672–688, 2012.

SAMPSON, A. Lockheed's foreign policy: who, in the end, corrupted whom? *New York Magazine*, v. 9, n. 11, p. 53–59, 15 mar. 1976.

SAPORI, L. F. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 143–157, 1995.

SARDINHA, E. Como ficaram as penas dos condenados no mensalão. Congresso em Foco, Brasília, 2014. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/como-ficaram-as-penas-dos-condenados-no-mensalao/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SEQUEIRA, C. D. Sérgio Moro. IstoÉ. Si, p. 0-0. 19 dez. 2014. Disponível em: https://istoe.com.br/397390_SERGIO+MORO/. Acesso em: 15 jan. 2020.

SHEFFET, M. J. The Foreign Corrupt Practices Act and the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988: Did They Change Corporate Behavior? *Journal of Public Policy & Marketing*, v. 14, n. 2, p. 290–300, 1995.

SINHORETTO, J. Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico*, n. v.35 n.2, p. 109–123, 2010.

SOARES, P. País privatizou 165 empresas entre 91 e 2002. Folha de S. Paulo, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2112200423.htm>. Acesso em: 10 jan. 2023.

SOUBISE, L. Guilty pleas in an inquisitorial setting - An empirical study of France. *Journal of Law and Society*, v. 45, n. 3, p. 398–426, 2018.

STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton, 2003.

SUTHERLAND, Edwin Hardin. *White Collar Crime*. Nova Iorque: Dryden Press, 1949.

SCKELL, S. N. Os juristas e o direito em bourdieu: A conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. *Tempo Social*, v. 28, n. 1, p. 157–178, 2016.

TAK, P. Deals with criminals: supergrasses, crown witnesses and pentiti. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, v. 5, n. 1, p. 2–26, 1997.

TOSTA, W. Ao depor sobre mensalão, Jefferson recusa delação premiada. *Estadão*. São Paulo, p. 0-0. 12 fev. 2008. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ao-depor-sobre-mensalao-jefferson-recusa-delacao-premiada,123439>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

TOUSSAINT, E.; MILLET, D. *Debt, the IMF, and the World Bank: Sixty Questions, Sixty Answers*. NYU Press, 2010.

TRÊS, C. Relatório CC5. 1999. Disponível em: <https://duploexpresso.com/wp-content/uploads/2020/06/BANESTADO-CC5-VOLUME-I.pdf>

TRUBEK, D. M. The “Rule of Law” in Development Assistance: Past, Present, and Future. Em: TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (Eds.). *The New Law and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 74–94.

TURNER, J. I. Judicial Participation in Plea Negotiations: A Comparative View. *The American Journal of Comparative Law*, v. 54, n. 1, p. 199–267, 2006.

U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. Government current expenditures: State and local: Public order and safety: Police. 2020a. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/G160851A027NBEA>. Acesso em: 14 nov. 2022.

U.S. BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. Government current expenditures: Public order and safety. 2020b. Disponível em: <https://fred.stlouisfed.org/series/G160081A027NBEA>. Acesso em: 14 nov. 2022.

URIBE, G; COSTA, M; AMORIM, S. Mensalão: analistas veem marco para combate à impunidade. *O Globo*. Rio de Janeiro, 14 nov. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/mensalao-analistas-veem-marco-para-combate-impunidade-10775782>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

VASCONCELOS, F. Valerioduto tucano corre o risco de prescrever, diz juiz. *Folha de S. Paulo*. 28 nov. 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2811200714.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

VIANO, E. C. Plea Bargaining in the United States: a Perversion Of Justice. *Revue internationale de droit pénal*, Toulouse, v. 83, n. 1–2, p. 109–145, 2012.

VILLELA, P. O tema das drogas na agenda internacional do Brasil: a definição de uma nova ameaça à segurança nacional na década de 1990. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 9, n. 17, p. 235–272, 2020.

VITALE, A. S. *City of Disorder: How the Quality of Life Campaign Transformed New York Politics*. NYU Press, 2008.

WACQUANT, L. *The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism*. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Springer Netherlands, 2001.

WACQUANT, L. *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press, 2009.

WARIN, F. J; SCHENKER, J. Refusing to Settle: Why Public Companies Go to Trial in Federal Criminal Cases. *American Criminal Law Review*, v. 52, n. 3, p. 517–536, 2015.

WEI, S.-J. *Corruption in economic development: beneficial grease, minor annoyance, or major obstacle?* Policy Research Working Paper. Washington, DC: Banco Mundial, 1999.

WEINSTEIN, I. Regulating the Market for Snitches. *Buffalo Law Review*, v. 43, p. 563–644, 1999.

WEISBURD, D; MASTROFSKI, S; MCNALLY, A. M; GREENSPAN, R; WILLIS, J. Reforming to preserve: CompStat and strategic problem solving in American policing. *Criminology and Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 421–456, 2003.

WHEELER, S; SARAT, A; MANN, K. *Sitting in Judgment: The Sentencing of White-Collar Criminals*. New Haven: Yale University Press, 1988.

WILLIAMS, P.; FLOREZ, C. Transnational criminal organizations and drug trafficking. *Bulletin on Narcotics*, v. 46, n. 2, p. 9–24, 1994.

WILLIAMSON, J. G. Five centuries of Latin American income inequality*. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, v. 28, n. 2, p. 227–252, set. 2010.

WOLFENSOHN, J. *People and development*. Annual meeting address, World Bank, 1996. Disponível em:

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/135801467993234363/pdf/People-and-development-annual-meetings-address-by-James-D-Wolfensohn-President.pdf>

WORLD BANK. *Military expenditure (current USD) - United States*. 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2020&locations=US&start=1960&view=chart>. Acesso em: 14 nov. 2022.

ZANIN, C; MARTINS, V; VALIM, R. Lawfare: waging war through law. Routledge, 2022.