

Entrevista: Rafael Rodrigues Viegas, cientista político

Apesar de todos os abusos e ilegalidades cometidos por procuradores — além de magistrados e policiais —, a "lava jato" ainda é hegemônica no Ministério Público Federal. Por isso o chefe da autodenominada "linha dura" do MPF, o procurador-geral, Alexandre de Gusmão, e outros que atuaram no caso não foram punidos, com raríssimas exceções. **Rafael Rodrigues Viegas.**



Para o pesquisador, esse fator é importante para o

"corporativismo predatório" predominante no MPF, "que não aceita retrocessos, não aceita perder privilégios nem espaços de atuação". "Às vezes parece que Dallagnol pode tudo. Uns procuradores podem mais do que outros. Por muito menos, procuradores foram punidos por críticas feitas à 'lava jato'", aponta.

Viegas lança nesta terça-feira (6/6) o livro [Caminhos da política no Ministério Público Federal](#). A obra é fruto de sua tese de doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Ele também é mestre em Ciência Política e bacharel em Direito.

No livro, Viegas mostra como a política é exercida no MPF. Um dos principais meios para isso são as designações para cargos de direção ou em forças-tarefa. Como não há critérios objetivos para as designações, elas são influenciadas pelas relações pessoais e acabam beneficiando aliados.

O cientista político destaca o papel da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Já que integrantes do MP são proibidos de se filiar a partidos e disputar eleições a cargos eletivos sem deixar a carreira, a associação acabou se tornando o caminho principal para procuradores participarem da vida política.

A ANPR, uma entidade privada, usa a estrutura de comunicação do MPF para veicular a defesa de seus interesses. E promove o assessoramento de parlamentares, atividade vedada a procuradores, ressalta o cientista político.

A associação também é responsável pela elaboração da lista tríplice para a escolha do procurador-geral da República. A prática é resultado de um "processo de oligarquização do Ministério Público Federal" e representa interesses privados, diz Viegas.

O pesquisador menciona no livro que, nos últimos anos, o MPF se voltou para o combate à corrupção, em detrimento de outras atribuições, como a defesa de direitos coletivos em áreas como saúde e educação. Esse foco, segundo ele, se deve à agenda de lideranças da instituição e não respeita seus objetivos oficiais, estabelecidos na Constituição e na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/1993).

A priorização do combate à corrupção foi usada por Dallagnol e pelo ex-juiz Sergio Moro para se elegerem, respectivamente, deputado federal e senador pelo Paraná — o ex-procurador teve seu mandato cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Para evitar o uso político das instituições de Justiça, Viegas defende a imposição de quarentena para os servidores dessas carreiras se candidatarem a cargos eletivos.

O livro [*Caminhos da Política no Ministério Público Federal*](#) será lançado nesta terça, às 10h30, durante o Encontro Brasileiro de Administração Pública. O evento acontece no IDP Norte, que fica na SGAN 609, Módulo A, Asa Norte, em Brasília.

Leia a entrevista:

ConJur — *Qual é o papel que as designações exercem na política interna do MPF?*

Rafael Viegas — A questão das designações é importante porque as análises sobre o Ministério Público e o Judiciário são feitas considerando muito a posição dos titulares. Ou seja, os procuradores da República que são titulares nas procuradorias. Mas existe todo um desenho institucional que faz com que algumas posições não sejam ocupadas por titulares. Dou o exemplo das forças-tarefa, como a da "lava jato", que são compostas por procuradores designados. Eu pedi ao MPF informações sobre o número de procuradores designados, mas o requerimento foi negado. Então fiz um quadro prevendo as possibilidades de designações.

O interessante é que as designações são feitas pelos ocupantes de posições superiores, politicamente relevantes. Existe toda uma luta para ocupar essas posições politicamente relevantes. Então não é um ambiente neutro. Pelo contrário, é um ambiente altamente politizado. Ocupar essas posições politicamente relevantes tem a ver com a agenda do Ministério Público, com o direcionamento de recursos e iniciativas de procuradores. Por exemplo, decide-se para quem oferecer acordos cíveis ou criminais. Também são decididas questões de carreira, promoções, concursos públicos.

O que separa os que são designados dos que não são? É a técnica propriamente dita ou a política interna, que tem a ver com a governabilidade? Vamos fazer uma comparação com ministérios do governo federal. As lotações acomodam interesses e disputas internas de poder. Por isso eu chamo a atenção de

três aspectos para pensar as designações: o papel das designações em relação à cooptação; a autoproteção; e uma interdependência de privilégios. Em algum momento, os designados, atendendo aos superiores, que são seus designadores, pensam em atender aos seus interesses. Essa é uma lógica que foge da lógica típica e ideal do funcionamento da burocracia.

O que é central é o que as designações têm a ver com a governabilidade e com a disputa de poder, considerando que esse não é um ambiente neutro e que as designações cumprem um papel na governabilidade do Ministério Público Federal. Como não há critérios objetivos para as designações elas são influenciadas pelas relações pessoais, relações de lealdade, não propriamente a técnica. O exemplo mais claro disso é a designação de Diogo Castor de Mattos para a força-tarefa da "lava jato". Ele tinha acabado de entrar no Ministério Público Federal, fazia um ano e dois meses. Era alguém de confiança, até porque tinha sido estagiário do MPF antes, mas de confiança no sentido pessoal, que trazia com ele relações pessoais e de lealdade. Ou seja, ele não faria nada para desafiar as lideranças que o estavam designando. É importante pensar que as designações cumprem esse papel dentro de uma burocracia projetada exatamente para o controle da administração pública. Uma burocracia projetada para evitar que relações pessoais e de lealdade se sobreponham na burocracia estatal. E há indícios claros de que essas relações pessoais e de lealdade se sobrepõem no próprio MPF, seja na designação da "lava jato", de Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos) e de outras posições, inclusive na cúpula, como as Corregedorias.

ConJur — *Seria mais benéfico criar regras mais detalhadas para as designações, de forma a diminuir a margem de discricionariedade?*

Rafael Viegas — Esse é um dos pontos mais importantes para se pensar em mudanças no desenho do Ministério Público. Hoje existe uma ampla discricionariedade, ponto que diferentes autores reforçam, como Fábio Kerche. Eu penso a discricionariedade como esse amplo espaço de ação, não necessariamente previsto pela legislação. Pelo contrário: os procuradores exploram esse espaço, essa margem de anomia, ou seja, de falta de regras, para fazer as designações para posições como as dos Gaecos e para a criação de órgãos. No Ministério Público, há a criação de órgãos por portarias. É uma burocracia que tem autonomia para criar órgãos, para fazer a lotação de procuradores específicos. São aspectos que estão fora do design formal previsto na Lei Orgânica do Ministério Público da União. A Lei Orgânica do MPU não consegue prever todas as posições. O que faz sentido, porque é uma burocracia dinâmica, não pode ficar engessada do ponto de vista formal.

Mas o que acontece é que existem várias brechas, que são exploradas com a criação de setores. Por exemplo, o Ministério Público de Minas Gerais tem uma secretaria internacional. O MP-MG não tem atribuição internacional, mas em Minas há uma atividade importantíssima, que é a mineração, e essa é uma atividade internacional. A criação da secretaria internacional é uma posição política, os designados certamente não vão contrariar os interesses da administração naquele momento.

Criar critérios legais para a escolha de procuradores que vão ocupar essas posições é fundamental. Critérios como antiguidade, em relação à formação em determinados aspectos. É importante criar critérios objetivos para tentar reduzir a discricionariedade das designações e, com isso, o espaço para que relações nada republicanas apareçam.

ConJur — *O senhor afirma no livro que o modelo institucional do MPF permite que "procuradores políticos", orientando-se por suas estratégias políticas de carreira e lideranças corporativas, persigam objetivos não oficiais (não previstos nos estatutos jurídicos) em favor da defesa de interesses*

corporativos, inclusive contra o sistema político e agentes específicos. Que mudanças poderiam ser feitas para reduzir essas atividades?

Rafael Viegas — Diante de tudo o que vimos nos últimos anos, é fundamental pensar em uma mudança no recrutamento para a carreira do MPF. É preciso pensar em mudanças no concurso público, na formação dos procuradores da República e no controle de suas atividades. Os conselhos deturparam a reforma constitucional (feita pela Emenda Constitucional 45/2004) e elitizaram ainda mais os concursos. Ou seja, o perfil dos procuradores é elitizado.

O CNMP tem uma maioria de integrantes da própria carreira do Ministério Público. A literatura nacional e internacional aponta que esse modelo de conselho favorece a autonomia em detrimento do controle. A autonomia é necessária para que uma burocracia exerça controle da administração pública. Porém, em uma democracia ninguém pode estar alheio ao controle, seja o chefe do Executivo, sejam integrantes do Ministério Público. A questão é que os mecanismos de controle existem, mas são acionados estrategicamente. Diante de tudo o que vimos de imoralidade e ilegalidades na "lava jato", as consequências foram mínimas. Por outro lado, procuradores foram punidos por criticar a "lava jato". Entender essa dimensão corporativa é central para entender o funcionamento do MP.

ConJur — *O MPF, especialmente depois da "lava jato", concentrou suas atividades — e a divulgação de suas atividades — no combate à corrupção. Por que essa escolha? É legítimo que o MPF escolha focos de atuação, em detrimento de outros que também são suas atribuições, como a defesa dos direitos coletivos?*

Rafael Viegas — Esse é um dos temas mais importantes relacionados ao MP. O Ministério Público, como um todo, tem relevantes atribuições em diversas áreas: saúde pública, educação, meio ambiente, habitação e urbanismo, infância e juventude. Mas o que observamos nos últimos anos é que o MPF praticamente se voltou para o combate à corrupção. Isso é observável empiricamente a partir da sua comunicação oficial e dos relatórios do CNMP, que mostram os números de instauração de inquéritos civis e de procedimentos investigatórios criminais, centrando cada vez mais nesta última área de atuação. Coincidentemente, é um contexto político específico, de reação ao governo. Não se trata apenas de uma questão de autonomia. A lista tríplice sem dúvida tem a ver com isso, pois atende a interesses de lideranças corporativas. Mas aqui eu estou falando de uma agenda, como essa organização pública se volta para uma área de atuação em detrimento de outras, o que não atende aos objetivos oficiais do MP que estão descritos na Constituição Federal. Essa agenda também é midiática. É só lembrar a dimensão midiática da "lava jato".

Por isso é importante pensar como burocratas atendem a incentivos perversos, ou seja, que não deveriam orientar a burocracia. Quando digo "incentivos perversos", estou me referindo ao populismo penal. A "lava jato" se desenvolveu em um contexto muito específico, de um aprendizado institucional depois do mensalão, da Ação Penal 470. Vários aspectos foram aprimorados de um caso para o outro. O principal deles é a comunicação, uma ferramenta fundamental na "lava jato". É só ver a atuação dos procuradores nas redes sociais, confundindo a posição que eles ocupam no Estado com a opinião pessoal deles, em relação a vários temas. Os procuradores opinam sobre praticamente tudo, quem vai ser nomeado para o governo, decisões do Supremo. Isso é muito problemático e precisa de regulamentação.

ConJur — *O MPF vem ampliando a sua atuação política com o passar dos anos. Houve dois principais exemplos na última década. Em 2013, eles agiram para transformar os protestos de junho, que começaram contra o aumento das tarifas de transporte e cresceram para uma insatisfação com os serviços públicos, em um movimento contra a corrupção, personificada na PEC 37, que limitava o*

poder de o MP investigar. Posteriormente, lavajatistas fizeram ampla campanha pelas 10 medidas contra a corrupção. Essa atuação política condiz com as atribuições do MPF?

Rafael Viegas — De forma alguma, mas ela se faz presente desde antes da Constituição de 1988. Esse é um traço característico no MPF: a disputa por espaços de poder, por espaços de ação, para se constituir como um ator relevante no cenário político e de funcionamento do Estado. Então, a corporação luta para aprovar projetos de leis que ampliem a atuação do Ministério Público em diversas áreas, seja na defesa de direitos, seja criminalizando condutas, o que aumenta a sua competência penal. E o espaço de atuação só aumenta, sem revogação de competências anteriormente conquistadas.

ConJur — *A ANPR é uma instituição privada — portanto, sem mecanismos de controle social —, mas tem forte influência nos rumos do MPF. Como uma instituição privada tem tanta influência nos rumos de uma instituição pública?*

Rafael Viegas — Na defesa da minha tese de doutorado, me perguntaram o que diferencia a ANPR de outras associações de classe. Um ponto central é que a ANPR é uma associação de procuradores da República, o alto escalão da burocracia de Estado, que exerce o monopólio da ação penal. E existe um espaço de ausência de regras que é explorado para que esse tipo de entidade privada opere dentro do Estado. Há uma tentativa de constantemente legitimar o fato de a ANPR atuar dentro do Estado, como se ela representasse não apenas os interesses dos procuradores da República, mas atuasse para que o Ministério Público funcione adequadamente, o que no final traria um retorno para a sociedade. Na realidade, é uma associação que se volta em defesa dos interesses dos procuradores da República e, eventualmente, de interesses que a ANPR possa representar.

Aqui há um grande risco, porque a ANPR busca se legitimar enquanto associação perante outras instituições e a sociedade via canais de comunicação e servidores do MPF, que ela operacionaliza profissionalmente. Ou seja: a ANPR, uma associação privada, usa servidores públicos, pagos pelo erário, para fazer sua comunicação. É uma simbiose bastante complicada. Nessa atuação, a ANPR também usa informações privilegiadas, já que estamos falando de procuradores da República que atuam em toda a cadeia alimentar de poder. Tudo isso ocorre por uma exploração de brechas tanto da Constituição quanto da Lei Orgânica do Ministério Público da União. É um espaço de anomia, de falta de regras que coloquem limites para esse tipo de atuação.

A ANPR não é um partido político stricto sensu, os seus associados só podem ser os procuradores da República. Mas ela se tornou o principal caminho da política no Ministério Público Federal. É como se fosse uma válvula de escape da vedação a integrantes do MP se filiarem a partidos políticos e advogarem, como era possível antes da Constituição Federal de 1988.

ConJur — *Como é a atuação da ANPR junto ao Congresso Nacional?*

Rafael Viegas — As lideranças que atuam na ANPR visam ao controle do Ministério Público Federal, a escolher o procurador-geral da República por meio da lista tríplice e a ocupar posições politicamente relevantes nas Câmaras de Coordenação e Revisão, na Corregedoria, no Conselho Superior do Ministério Público. Porém, esse controle não é feito apenas sobre o MPF. A ANPR exerce um controle externo do Congresso Nacional. Monitora as ações dos parlamentares, as medidas que são propostas, as tramitações legislativas, as audiências públicas. A associação tenta se fazer presente no debate político nacional, embora não tenha essa finalidade. Isso vai além dos estatutos jurídicos que definem o funcionamento do Ministério Público e da ANPR, pois não está previsto na Lei Orgânica do MPU nem

no estatuto social da associação.

Esse controle externo sobre o Congresso Nacional é exercido principalmente por meio de notas técnicas. Essas notas técnicas mais se assemelham a um tipo de assessoramento de parlamentares específicos, que servem de ponte entre o MP e o Congresso Nacional. As notas técnicas visam convencer não apenas parlamentares específicos, mas também a opinião pública em relação a temas referentes funcionamento do Estado e da democracia brasileira. Esse é um tipo de assessoramento vedado pela Constituição e pela Lei Orgânica do MPU, mas que ocorre pela falta de regras em relação à ANPR.

ConJur — *O senhor aponta que todos os escolhidos para a PGR com base na lista tríplice da ANPR atuaram nesta associação privada. A lista tríplice é uma forma de emplacar interesses privados no comando de uma instituição pública, o MPU?*

Rafael Viegas — A lista tríplice elaborada pela ANPR é resultado de um processo de oligarquização do Ministério Público Federal. É um fenômeno nada democrático, nada republicano. Os procuradores-gerais da República escolhidos a partir da lista tríplice ocuparam posições políticas relevantes na ANPR e em órgãos do MPF. Muitas vezes, foram designados para essas funções pelos chefes anteriores. Com isso, é possível pensar em uma série de conhecimentos que são adquiridos a partir dessas designações para posições políticas relevantes — como funciona o sistema político e os tribunais superiores, por exemplo.

A lista tríplice para a escolha do procurador-geral da República não está prevista na Constituição. Essa foi uma derrota da ANPR na Assembleia Nacional Constituinte, que a associação vem tentando reverter desde então. A lista tríplice está prevista na Constituição para procuradores-gerais de Justiça dos estados, mas não para o procurador-geral da República. E faz sentido que não esteja. Afinal, ele é o chefe do Ministério Público da União, que tem quatro ramos, o federal, o do trabalho, o militar, e o do Distrito Federal. O chefe do MPU também preside o Conselho Nacional do Ministério Público, que exerce controle sobre todo o Ministério Público. Além disso, os procuradores da República atuam em toda a cadeia alimentar de poder na federação. É bastante poder, capaz de afetar não apenas a governabilidade de um estado, mas da União.

A lista tríplice representa interesses privados. Esses interesses podem ser dos procuradores ou ir além deles, uma vez que a ANPR busca se legitimar perante outras instituições e a sociedade. Isso pode se materializar na lista tríplice, tendo em vista a lógica interna de governabilidade e de sucessão no poder.

ConJur — *O senhor aponta no livro que o investimento em comunicação do MPF e da ANPR cresceu bastante nas últimas duas décadas, especialmente após a "lava jato". Isso inclui tanto contas em redes sociais como proximidade com jornalistas. Qual é o limite adequado da comunicação de um órgão público? Quando a comunicação deixa de ser uma prestação de contas à sociedade e se transforma em propaganda e tentativa de influenciar a opinião pública?*

Rafael Viegas — Isso é algo muito sutil. Mas quando se observa atentamente alguns eventos como a "lava jato", principalmente ao longo do tempo, com um certo afastamento, fica mais evidente como funciona esse processo. A comunicação é uma prioridade para as lideranças do Ministério Público e da ANPR. Tanto que as redes sociais são tidas como um critério de credibilidade para os procuradores, e o investimento nelas tem o fim de moldar a opinião pública, de se legitimar perante outras instituições.

Nunca se deve partir do pressuposto da neutralidade das informações que são colocadas no portal oficial dessa burocracia, muito menos nos perfis dos procuradores, que estão fazendo política e que estão buscando se legitimar perante a sociedade. Isso aparece em outros trabalhos meus sobre a comunicação do Ministério Público nas redes sociais e sobre a atuação do MPF no Twitter. Em momentos específicos, como no auge da "lava jato", no impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, nas eleições de 2018, houve picos de informações e de temas específicos que alimentavam a opinião pública. A rede de interação do MPF no Twitter alimentou segmentos específicos da extrema-direita alinhada a Jair Bolsonaro, tanto quando era candidato quanto quando era presidente. É um ponto muito crítico.

As plataformas de redes sociais são privadas. Em uma plataforma privada, que tem viés político e social, o Ministério Público, um órgão que exerce o monopólio da ação penal, se comporta como um ator comum, como uma pessoa que abre uma conta nessa plataforma privada. Sem dúvida alguma é preciso regulamentar a comunicação nas redes de um órgão com essa autonomia, com atribuições tão relevantes na defesa de direitos e o monopólio da ação penal, porque isso está atrelado à violência política, a perseguições que podem acontecer nas redes sociais, por exemplo. O mesmo se dá com relação à imprensa escrita e televisionada. O conteúdo publicado no portal do MPF passa pelo crivo de procuradores designados para atuar no setor de comunicação — e que estão fazendo política, dentro e fora do Ministério Público.

Então, é preciso pensar todo esse quadro da comunicação do MPF, tanto junto aos meios tradicionais como nas redes sociais, pela perspectiva de que as lideranças dessa burocracia estão fazendo política. Isso fica mais evidente em lideranças com trajetória na ANPR, com trânsito no Congresso Nacional e junto aos meios de comunicação. A ANPR se coloca como fonte da imprensa. Isso precisa de regulamentação. Afinal, é uma associação privada, detentora de informações muito relevantes para o funcionamento do Estado brasileiro, inclusive em termos de soberania nacional. Não se trata de vedar o acesso de jornalista a fontes, mas de isso estar atrelado à perseguição de objetivos políticos e de alvos específicos, em determinados contextos. Até porque essa atuação pode destruir reputações. O Código de Ética do Ministério Público, que foi aprovado recentemente, tem regras para inglês ver nesse aspecto da comunicação e da presença de procuradores nas redes sociais.

ConJur — *O senhor defende a instituição de uma quarentena para integrantes do MP entrarem na política. Acredita que, se ela já estivesse em vigor, poderia limitar algumas ações e iniciativas do ex-procurador Deltan Dallagnol e até do ex-juiz Sergio Moro?*

Rafael Viegas — A instituição da quarentena é urgente, para que se evite não só o que vimos na "lava jato", mas também o que ocorre em Ministérios Públicos estaduais. Por exemplo, o Ministério Público de São Paulo autorizou que promotores de Justiça disputassem as eleições de 2022, uma autorização que partiu do Conselho Superior do Ministério Público e foi chancelada pelo procurador-geral de Justiça, sem nenhuma quarentena para que eles se filiassem a partidos e se concorressem a cargos eletivos.

Existem diversos casos de promotores e procuradores que ganham relevância, aparecem muito na imprensa e se candidatam a cargos eletivos. Há diversos casos de instrumentalização de mecanismos institucionais da Justiça e do Ministério Público com objetivos políticos, dentro e fora dessas instituições. Essa atuação se traduz em capital político acumulado ao longo do tempo. Assim, quando eles deixam as carreiras para disputar eleições, já têm uma "campanha prévia" realizada a partir do

Estado, com mecanismos oficiais de comunicação.

ConJur — *Há uma autocrítica dentro do MPF sobre os abusos da "lava jato"? Ou, tal como os militares com relação à ditadura, os procuradores continuam pensando que agiram certo em todos os momentos e relativizando as ilegalidades e erros?*

Rafael Viegas — Há vários segmentos no Ministério Público Federal, não é um bloco homogêneo. Mas o que se observa é que a "lava jato" ainda é hegemônica no MPF. Tal fator ajuda a entender como Deltan Dallagnol e outros procuradores ligados a imoralidades e ilegalidades não foram punidos, com raríssimas exceções. Isso é importante para entender a ação corporativa, um corporativismo predatório, que não aceita retrocessos, não aceita perder privilégios nem espaços de atuação. Às vezes parece que Dallagnol pode tudo. Uns procuradores podem mais do que outros. Por muito menos, procuradores foram punidos por críticas feitas à "lava jato".

Date Created

06/06/2023