

POLITIZAÇÃO DA BANDEIRA ANTICORRUPÇÃO E COMBATE JUDICIAL À CORRUPÇÃO: DA PROMESSA REPUBLICANA À CRISE DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Pedro de Araújo Fernandes¹

RESUMO

O artigo analisa a centralidade da bandeira anticorrupção na política brasileira, buscando compreender o que diferencia o ciclo recente, marcado pelo Mensalão e pela Operação Lava Jato, de episódios anteriores de instrumentalização política da corrupção. A partir de uma abordagem qualitativa de caráter histórico-institucional, baseada em revisão bibliográfica e análise documental, o texto reconstrói momentos nos quais o discurso anticorrupção foi utilizado como recurso de oposição e deslegitimação política desde a República de 1945 até a eclosão da Operação Lava Jato. Argumenta-se que a instrumentalização da anticorrupção não constitui uma anomalia nem uma novidade na política brasileira. A singularidade do ciclo recente reside na articulação entre essa prática recorrente e o protagonismo inédito de atores do sistema de justiça, fortalecido por reformas institucionais impulsionadas pelos governos petistas, o que deslocou o combate à corrupção do campo predominantemente político-parlamentar para o jurídico-criminal, ampliando a capacidade dos escândalos de corrupção de afetar a competição política, a governabilidade e a legitimidade da própria mediação democrática. Conclui-se que a crise recente não foi necessariamente mais grave do que crises anteriores, como as de 1954 ou 1964, nas quais a anticorrupção também foi instrumentalizada, mas assumiu forma distinta, institucionalmente mediada pelo sistema de justiça.

PALAVRAS-CHAVE: discurso anticorrupção; escândalos políticos; judicialização da política; crise democrática; *valence issues*.

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro | [ORCID](#).

POLITICIZATION OF THE ANTI-CORRUPTION BANNER AND JUDICIAL COMBAT AGAINST CORRUPTION: FROM THE REPUBLICAN PROMISE TO THE BRAZILIAN DEMOCRATIC CRISIS

ABSTRACT

The article analyzes the centrality of the anti-corruption banner in Brazilian politics, seeking to understand what distinguishes the recent cycle, marked by the Mensalão scandal and Operation Car Wash, from earlier episodes of the political instrumentalization of corruption. Drawing on a qualitative historical-institutional approach, based on bibliographic review and documentary analysis, the text reconstructs moments in which anti-corruption discourse was used as a resource of opposition and political delegitimation from the Republic of 1945 to the outbreak of Operation Car Wash. It argues that the instrumentalization of anti-corruption is neither an anomaly nor a novelty in Brazilian politics. The singularity of the recent cycle lies in the articulation between this recurring practice and the unprecedented protagonism of actors within the justice system, strengthened by institutional reforms promoted by the Workers' Party governments. This process shifted the fight against corruption from the predominantly political-parliamentary field to the legal-criminal field, expanding the capacity of corruption scandals to affect political competition, governability, and the legitimacy of democratic mediation itself. The article concludes that the recent crisis was not necessarily more severe than earlier crises, such as those of 1954 or 1964, in which anti-corruption was also instrumentalized, but rather assumed a distinct form, institutionally mediated by the justice system.

KEYWORDS: anti-corruption discourse; political scandals; judicialization of politics; democratic crisis; valence issues.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil atravessa, há pelo menos uma década, uma crise política prolongada, com implicações profundas para a democracia e para a estabilidade do sistema político. No momento em que este artigo é escrito, o Poder Judiciário, vinte anos depois do Mensalão e dez anos depois da Lava Jato, ainda encontra-se no centro do debate político, protagonista de controvérsias que envolvem desde a própria sobrevivência do regime democrático e do pacto constitucional estabelecido em 1988, até questões de ordem geopolítica, uma seara na qual ele tradicionalmente não se encontrava envolvido.

Uma dimensão relevante desse processo envolve o papel desempenhado pelo discurso anticorrupção no âmbito da disputa política. A corrupção foi representada, no âmbito da disputa política, como a causa primária de todas as disfunções do Estado, convertendo-se em um poderoso dispositivo de interpelação política. Desde o escândalo do Mensalão, passando pela Operação Lava Jato e culminando na eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o combate à corrupção se consolidou como um eixo estruturante do debate político e como linguagem dominante nas disputas por legitimidade, embora tenha sofrido um relativo esvaziamento desde então.

A centralidade assumida pela agenda anticorrupção nos anos recentes suscita uma questão específica: se a instrumentalização política da corrupção constitui fenômeno recorrente da história brasileira, o que diferencia o ciclo que culminou na Operação Lava Jato e na crise política da década de 2010 de episódios anteriores? Este artigo sustenta que a principal novidade não reside na instrumentalização política da corrupção em si, mas no fortalecimento institucional dos órgãos de controle e justiça, que deslocou o combate à corrupção do campo predominantemente político-parlamentar para o campo jurídico-criminal.

Para compreender como chegamos a esse ponto é preciso investigar as raízes desse processo. Este artigo propõe, justamente, um retorno analítico ao passado recente com o objetivo de reconstruir as condições que possibilitaram o deslocamento do locus do combate à corrupção do campo político-partidário para o campo jurídico, um deslocamento que cumpriu um papel central nas

transformações políticas recentes. Trata-se, portanto, de um esforço retrospectivo: o foco aqui não está nos desdobramentos da Operação Lava Jato em si, mas na trajetória jurídica e política que tornou possível sua eclosão e seu ineditismo como evento de ampla repercussão política.

Parte-se da ideia de que a relevância assumida pelo discurso anticorrupção nas últimas décadas não é algo anômalo no âmbito da disputa política. A corrupção, no Brasil, foi historicamente mobilizada como categoria de acusação moral pela oposição, com forte potencial deslegitimador. Mais do que simplesmente denunciar práticas ilícitas, ela opera como forte ativo no repertório de temas para serem utilizadas no âmbito de campanhas negativas contra os adversários. Desse modo, a reconstrução histórica realizada a seguir não busca apenas demonstrar a recorrência da instrumentalização da anticorrupção, mas estabelecer o contraste necessário para identificar a especificidade do período recente.

2 A RECORRÊNCIA DA INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DA BANDEIRA ANTICORRUPÇÃO NA HISTÓRIA BRASILEIRA

A história política brasileira é marcada por diversos episódios nos quais a bandeira do combate à corrupção foi mobilizada de forma estratégica no âmbito da disputa política, muitas vezes contribuindo para a emergência de crises políticas e a desestabilização de governos. Essa reconstrução tem como objetivo demonstrar que a mobilização política da corrupção antecede em muito a Operação Lava Jato, permitindo identificar, por contraste, o que há de específico no ciclo recente.

Entre 1945 e 1964 o discurso anticorrupção foi amplamente explorado por setores conservadores, em especial pela União Democrática Nacional (UDN). O partido assumiu o protagonismo de uma retórica moralizante que buscava associar seus adversários ao desvio ético, tornando isto o eixo central da sua oposição ao varguismo (Chaloub, 2018; Motta, 2008)

Uma das figuras mais emblemáticas dessa estratégia foi Carlos Lacerda, jornalista e líder udenista, que utilizava o jornal *Tribuna da Imprensa* como tribuna de ataques ao governo de Getúlio Vargas (Bezerra & Silva, 2021). As denúncias de corrupção eram um dos principais instrumentos retóricos de sua atuação oposicionista.

A crise política alcançou um ponto crítico em agosto de 1954, com o atentado contra Carlos Lacerda, episódio que acelerou o colapso do governo Vargas. Nesse cenário a ala mais vocal da UDN — apelidada de “banda de música” e composta por figuras como Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro e Olavo Bilac Pinto — intensificou sua atuação. Esses parlamentares faziam pronunciamentos diários na Câmara dos Deputados exigindo a renúncia de Getúlio Vargas, em alinhamento com setores expressivos das Forças Armadas e com o vice-presidente Café Filho, do Partido Social Progressista (PSP) (Benevides, 1981).

Foi nesse contexto que Aliomar Baleeiro cunhou a expressão “mar de lama” (Benevides, 1981), metáfora poderosa destinada a representar a ideia de que a administração federal estaria imersa em corrupção sistêmica. A formulação ganhou amplo alcance político e midiático. O agravamento das tensões culminaria no suicídio de Vargas, evento que marcaria profundamente a história política brasileira.

Com a eleição de Juscelino Kubitschek (JK), esse tipo de discurso persistiu. Kubitschek, herdeiro direto do legado varguista, também herdou os seus adversários (Motta, 2008). Sua proposta desenvolvimentista, baseada em grandes obras públicas e na construção de Brasília, tornou-se alvo preferencial da oposição, especialmente no que dizia respeito às relações do governo com grandes empreiteiras e à construção de Brasília. Lacerda, crítico feroz da transferência da capital, intensificou suas denúncias por meio da imprensa, procurando vincular o projeto a interesses escusos e relações ilícitas com empreiteiras.

Na eleição presidencial seguinte, de 1960, o combate à corrupção foi o eixo central da candidatura de Jânio Quadros. Usando a imagem de uma vassoura como símbolo de campanha — acompanhada do jingle marcante “varre, varre, vassourinha, varre a corrupção” — Jânio consolidou uma narrativa moralizadora que já havia sido responsável por sua ascensão meteórica na política nos anos

anteriores. Na disputa contra o marechal Henrique Lott, defensor do legalismo e da transição democrática que garantira a posse de JK, Jânio contou com o respaldo decisivo da UDN e saiu vitorioso com ampla margem.

Jânio se projetava como um *outsider* e cultivava uma persona excêntrica e popular: roupas desalinhadas, aparência descuidada e até um sanduíche no bolso, compondo uma estética híbrida entre o antielitismo e o populismo teatral (Benevides, 1981).

No entanto, uma vez no Planalto, Jânio rapidamente perdeu sustentação política e o apoio do Congresso. Seu estilo errático e suas decisões idiossincráticas provocaram o afastamento até mesmo de setores que inicialmente simpatizavam com seu discurso moralizador. Em menos de um ano, renunciou à presidência, deixando o país à beira de uma crise institucional, enquanto o vice, João Goulart, encontrava-se em missão oficial na China.

A moralização da política, que já ganhava destaque desde os anos 1950, seguiria desempenhando papel de relevo na conjuntura que culminou com o golpe de 1964. O discurso anticorrupção passou a se fundir ao anticomunismo, compondo um binômio retoricamente acionado para justificar a ruptura democrática (Starling, 2008).

Esse entrelaçamento não foi circunstancial. A UDN cultivava relações estreitas com setores conservadores das Forças Armadas. Líderes udenistas como Carlos Lacerda mantinham vínculos pessoais com militares influentes, como o general Canrobert Pereira da Costa, então presidente do Clube Militar e figura central do movimento Cruzada Democrática (Delgado, 2006). Muitos dos articuladores do golpe de 1964 compartilhavam da admiração por Lacerda, considerado uma espécie de espadachim do moralismo, como relatou o general Octavio Costa no livro *Visões do golpe*: “as Forças Armadas ainda eram messiânicas [...] e muito sensíveis ao moralismo. [...] Lacerda era um dos espadachins do moralismo. A UDN tinha homens que exerciam grande fascínio” (Araújo, Soares, & Castro, 1994, p. 81).

Ao assumirem o controle do Estado, os militares utilizaram a anticorrupção para perseguir adversários e realizar expurgos (Knack, 2019). Por outro lado, durante a maior parte da ditadura, a margem para exploração do tema por parte da

oposição foi severamente restringida. A ausência de eleições diretas para o Executivo, o bipartidarismo imposto e a censura à imprensa limitaram o uso eleitoral e público do assunto.

Com o início do processo de abertura política, a partir de 1974, começaram a surgir brechas para que denúncias de corrupção dentro do regime militar viessem à tona (Campos, 2019). A imprensa passou a ter maior liberdade e alguns jornalistas investigativos se destacaram, como José Carlos de Assis, autor dos livros *Os mandarins da República* e *A dupla face da corrupção*, que revelaram escândalos como os casos Capemi e Coroa-Brastel. Embora a pauta da repressão política continuasse sendo o foco da crítica democrática, esses casos de corrupção também contribuíram para corroer a legitimidade do regime e alimentar o clamor por redemocratização.

Nesse contexto, a oposição passou a estabelecer uma correlação entre corrupção e autoritarismo (Bento, 2018), argumentando que a supressão das liberdades civis e a ausência de transparência favoreciam a opacidade e dificultavam tanto a revelação quanto a responsabilização por práticas de corrupção. Neste sentido, no discurso proferido por ocasião da promulgação da Constituição de 1988 o deputado Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), adota um discurso a um só tempo anticorrupção e moralizador, e deposita esperança nos instrumentos jurídicos posto à disposição dos cidadãos pela nova Constituição para o controle da corrupção:

A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam. Não roubar, não deixar roubar, pôr na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública. Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato

lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização. (Brasil, 1988, p. 14.381)

Nas primeiras eleições presidenciais diretas após o fim do regime militar o tema da corrupção voltou a ser muito importante na disputa eleitoral. Fernando Collor de Mello construiu sua campanha presidencial sobre duas promessas centrais: o combate implacável à corrupção e a modernização econômica do país por meio de reformas de liberais e modernizantes. Em meio a uma conjuntura marcada pela crise econômico e hiperinflação do governo Sarney, Collor soube explorar com eficácia a insatisfação popular e o medo das elites diante da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, então identificado com uma esquerda radical. A retórica de moralização da política, sintetizada na imagem do caçador de marajás, aliou-se ao discurso de eficiência e austeridade, permitindo a Collor se apresentar como um *outsider* capaz de romper com as práticas tradicionais da velha política, resultando na sua vitória no segundo turno, com 53% dos votos.

Contudo, a narrativa anticorrupção que o levou ao Planalto logo se voltou contra ele. Ainda em 1991, surgiram denúncias envolvendo o empresário Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha e figura central no esquema que passaria a ser conhecido como “escândalo PC Farias”. O caso revelou uma teia de favorecimentos e arrecadações ilegais que fez com que a opinião pública se movesse contra ele rapidamente em um contexto de agravamento da crise econômica e de confisco da poupança (Praça & Taylor, 2014). Em 1992, grandes manifestações populares tomaram as ruas do país exigindo o afastamento do presidente, resultando na abertura do processo de impeachment em agosto daquele ano, tendo o seu afastamento definitivo se concretizado em dezembro.

A ascensão e queda de Collor não apenas marcaram a trajetória da Nova República logo em suas primeiras eleições diretas, mas também exemplificaram como o discurso anticorrupção pode ser rapidamente apropriado por diferentes atores, dependendo da conjuntura e da posição de cada um no jogo político. Se, durante a campanha, a bandeira da ética foi mobilizada por Collor com muito sucesso, no decorrer de seu governo ela foi apropriada pela oposição, e em especial pelo Partido dos Trabalhadores, que capitalizou politicamente o desgaste do presidente. Nesse contexto, o PT e outras forças de oposição conseguiram se projetar como representantes de uma ética pública alternativa, ganhando legitimidade política com isso.

O discurso da anticorrupção continuaria a ser muito acionado politicamente nos anos seguintes, principalmente pelo próprio Partido dos Trabalhadores, que então se encontrava na posição, mas que, uma vez no governo, tornaria-se o principal alvo deste tipo de discurso.

A eleição presidencial de 1994, disputada principalmente entre Fernando Henrique Cardoso (FHC), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), marcou o início de uma longa polarização entre os dois partidos, que estruturaria o sistema eleitoral brasileiro pelas duas décadas seguintes (Limongi, 2006).

Naquele momento, o PT se destacava por assumir abertamente a ética como traço distintivo de sua identidade política. Em seu programa de governo de 1994, o partido dedicou uma seção específica ao tema da corrupção, apresentando-se como exemplo de integridade na administração pública e intransigência em relação ao desvio ético:

Este é finalmente o programa de um partido que se mostrou, em toda sua trajetória, incorruptível nas administrações que dirigiu ou dirige, nos parlamentos em que esteve ou está presente [...] ressurgindo como uma referência ética e moral [...] na sociedade brasileira. (Partido dos Trabalhadores, 1994, pp. 6-7)

O PSDB, por sua vez, não colocou a questão anticorrupção no centro de sua plataforma eleitoral. Seu programa *Mãos à Obra Brasil* priorizou os temas econômicos, em particular a consolidação do Plano Real, que naquele momento conferia ao partido um expressivo capital político. Essa ênfase estratégica ajudou a impulsionar a vitória de Fernando Henrique já no primeiro turno, com o apoio de uma coalizão ampla que reunia os três maiores partidos da época — PSDB, Partido da Frente Liberal (PFL) e PMDB — fórmula que seria repetida com sucesso em 1998.

Embora episódios de corrupção tenham emergido ao longo dos dois mandatos de FHC — como o caso da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e suspeitas em torno de privatizações —, tais escândalos foram contidos politicamente graças à ampla base governista no Congresso, e não se converteram em ameaças diretas à estabilidade do governo. A principal ferramenta de investigação parlamentar à época, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), era em grande medida neutralizada por uma base aliada disciplinada e numerosa (Santi, 2012).

Esse ambiente de proteção não impediu, no entanto, que a oposição fizesse da denúncia da corrupção uma de suas armas políticas preferenciais. Durante o governo FHC, o partido de Lula buscou instaurar diversas CPIs com potencial de desgaste político, como a CPI da reeleição, a das empreiteiras (1995), a do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) (1996), a dos bancos (1996) e a das privatizações (1998). A base governista, contudo, mostrou-se eficaz em bloquear ou adiar essas iniciativas, mantendo sob controle as frentes de investigação.

Na transição para as eleições de 2002, o cenário político já apresentava sinais de mudança. O governo FHC se encerrava em meio a tensões na base aliada e crescentes críticas à condução econômica. O PT, então, adotou uma estratégia mais pragmática, suavizando o seu discurso, ampliando alianças e buscando dialogar com setores antes refratários ao partido, especialmente os chamados “eleitores medianos” (Santos, 2003, p. 26). Apesar dessa moderação programática, o partido manteve a ênfase na ética como um elemento da sua identidade. Buscou-se distinguir da gestão tucana e do conjunto do sistema político, apresentando-se como a única alternativa comprometida com a moralização da vida pública.

Essa postura se expressou com clareza na pré-campanha de 2002, com o lançamento da peça publicitária “Xô corrupção — uma campanha do PT e do povo brasileiro”, idealizada por Duda Mendonça. A peça retratava políticos como ratos devorando a bandeira nacional, enquanto o PT surgia como a ratoeira incumbida de interromper essa destruição simbólica. O partido, assim, se posicionava como o agente saneador, portador de um projeto ético que contrastava com a degeneração representada pelo governo anterior e pela elite política tradicional.

3 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA ANTICORRUPÇÃO COMO PRÁTICA HABITUAL DA DISPUTA POLÍTICA

A análise histórica realizada até aqui revela um padrão recorrente de instrumentalização do discurso anticorrupção na política brasileira. Longe de representar uma distorção excepcional do funcionamento democrático, ela pode ser compreendida como parte inerente das disputas políticas. O apelo à moralização da política e à purificação do espaço público por meio do combate à corrupção frequentemente opera como um recurso retórico e estratégico mobilizado por diferentes atores para deslegitimar adversários e disputar o poder. Embora não tenhamos feito um resgate histórico deste tipo de instrumentalização em âmbito internacional, não seria surpreendente se detectássemos, também, a sua recorrência em outros países. A questão analítica central, portanto, não é saber se a anticorrupção foi politicamente instrumentalizada, mas compreender sob quais condições essa instrumentalização adquiriu maior capacidade de desestabilização.

Assim, é preciso é preciso lançar um olhar crítico sobre as leituras que denunciam a instrumentalização política da agenda anticorrupção como se este fosse um desvio anômalo da boa política. Tais análises, muitas vezes orientadas por um compreensível desconforto com um suposto uso indevido da bandeira anticorrupção, partem do pressuposto de que seria possível separar, de modo limpo, a política ideal — racional, programática, deliberativa — da política contaminada pela instrumentalização oportunista de determinados assuntos.

Embora seja relevante denunciar usos seletivos da agenda anticorrupção, tratá-los apenas como desvios pode obscurecer o fato de que a competição política envolve, necessariamente, disputas por enquadramentos morais e tentativas de deslegitimação dos adversários. Nesse sentido, a instrumentalização política da corrupção pode ser melhor entendida como prática recorrente cujos efeitos podem variar conforme o contexto institucional em que ocorre.

Trata-se, em última instância, de um moralismo de sinal troado, de uma crítica que reifica um ideal normativo de política e que se escandaliza com sua realidade concreta, desconsiderando que a disputa por enquadramentos morais é parte constitutiva do jogo político.

A força recorrente do discurso anticorrupção reside em seu enraizamento em uma tensão constitutiva da vida política: a discrepância entre os ideais normativos da política, guiada por valores como o interesse público, a legalidade e a virtude cívica, e sua prática cotidiana, frequentemente marcada por negociações opacas, oportunismo e estratégias guiadas pela autopreservação e ampliação do poder. Essa tensão fornece um terreno fértil e sempre renovável para a emergência do discurso anticorrupção, que se apresenta como resposta moralizante a uma realidade política percebida como degradada. Como a corrupção — entendida em sentido amplo — é uma prática comum e muitas vezes estrutural na política real, sempre haverá fatos, suspeitas ou escândalos em potencial a serem produzidos e mobilizados para gerar indignação pública. Essa mobilização é particularmente eficaz porque aciona valores universais e de fácil consenso, ao mesmo tempo em que reposiciona os emissores do discurso como representantes do bem comum frente a um sistema contaminado. Assim, a crítica à corrupção funciona como uma linguagem política poderosa, que conecta o ideal de uma política pura à frustração com a realidade das práticas políticas, tornando-se, por isso, um recurso retórico recorrente nas disputas pelo poder em contextos democráticos.

No entanto, isso não significa que a anticorrupção sempre possua o mesmo grau de relevância, nem que seus efeitos não possam ser deletérios para o sistema político como um todo. A própria revisão histórica realizada anteriormente demonstra como em alguns momentos ela é mais acionada e em outros menos, e como produz efeitos diferentes em diferentes conjunturas.

Uma abordagem frutífera para o tema, partindo da noção de que a instrumentalização da anticorrupção não é uma anomalia, é a de Luigi Curini (2018) em *Corruption, ideology, and populism: the rise of valence political campaigning*. Ao tratar a corrupção como um típico exemplo de *valence issue*, Curini propõe que sua recorrência nas estratégias discursivas dos partidos decorre menos de sua gravidade objetiva e mais de cálculos estratégicos dos atores políticos diante de determinadas configurações do espaço ideológico e do sistema partidário.

A noção de *valence issue*, introduzida por Donald Stokes (1963), refere-se a questões políticas que não geram conflito programático explícito, pois há um consenso generalizado sobre os objetivos desejados. Ao contrário das *positional issues* — como privatizações, aborto ou política fiscal —, que envolvem disputas entre posições alternativas e ideologicamente marcadas, as *valence issues* dizem respeito a valores compartilhados, como honestidade, competência, segurança ou crescimento econômico. Nessas questões, o eleitorado não se divide sobre o conteúdo desejável da política pública, mas sim sobre quem é mais capaz de alcançar esses objetivos.

Luigi Curini (2018) aplica esse modelo ao caso da corrupção, argumentando que esta é o exemplo paradigmático de *valence issue* não programática. Em geral, ninguém defende publicamente a corrupção, o que torna seu combate um terreno fértil para a construção de uma plataforma eleitoral. Justamente por isso, enfatiza Curini, a corrupção se torna uma ferramenta retórica particularmente útil em contextos de baixa polarização ideológica, quando os partidos enfrentam dificuldades para se diferenciar por meio de propostas de política pública.

Ainda, Curini mostra, com base em evidências empíricas e modelagens formais, que partidos de oposição têm um incentivo significativamente maior para enfatizar a corrupção em campanhas eleitorais do que partidos no governo, posto que não têm responsabilidades diretas com a administração, querem mobilizar eleitores insatisfeitos com o *status quo*, e precisam se distinguir daqueles que estão no poder. No sentido contrário — embora Curini não afirme isso diretamente — partidos que estão no governo enfrentam riscos reputacionais ao enfatizar a corrupção, posto que podem ser associados à eclosão de escândalos durante a sua

gestão, e gerar uma expectativa de responsabilidade futura que é difícil de se cumprir na prática. Isso torna a luta moral potencialmente contraproducente.

4 O QUE DIFERENCIA O CICLO RECENTE?

No caso brasileiro, a noção de *valence issue* pode ajudar a compreender, em alguma medida, a centralidade assumida pela anticorrupção durante o ciclo PT-PSDB. Não se trata de afirmar que, durante esse período, inexistissem diferenças programáticas relevantes entre os dois partidos. No entanto, em um contexto de elevada popularidade dos governos petistas e de dificuldades da oposição em se diferenciar programaticamente em torno de políticas sociais e econômicas amplamente aprovadas, a corrupção se tornou uma agenda particularmente eficaz de oposição política.

Mais importante, contudo, a instrumentalização política da anticorrupção, por si só, não explica a singularidade do ciclo recente. Afinal, a revisão histórica realizada anteriormente demonstrou que a mobilização da corrupção como recurso de deslegitimação política esteve presente em diversos momentos da história brasileira, da oposição udenista a Vargas e JK à campanha moralizante de Jânio Quadros, da ascensão e queda de Collor às disputas em torno das CPIs durante os governos FHC. O que diferencia o período recente, portanto, não é a instrumentalização política em si, mas o contexto institucional no qual ela passou a operar.

A principal novidade foi o protagonismo assumido por atores do sistema de justiça e dos órgãos de controle na condução da agenda anticorrupção. Nesse novo cenário, escândalos de corrupção deixaram de depender predominantemente da dinâmica parlamentar, da competição eleitoral, passando a ser sustentados por investigações criminais, operações policiais, e decisões judiciais dotadas de elevada visibilidade pública. Afinal, escândalos não são meras revelações de ilícitos ou transgressões, mas construções sociais que dependem da visibilidade pública, da indignação coletiva e, crucialmente, de empreendedores normativos, indivíduos ou instituições que se mobilizam para transformar uma transgressão em acontecimento escandaloso (Adut, 2008).

Assim, o que marca uma ruptura, e não apenas a continuidade de padrões anteriores, é o protagonismo inédito assumido por atores do sistema de justiça na condução da agenda anticorrupção. Como destacam Kerche e Marona (2022), as raízes da Operação Lava Jato – o ápice desse processo – devem ser compreendidas a partir de um processo histórico mais amplo, que envolveu transformações institucionais graduais ao longo de décadas. Para os autores, a Lava Jato “vinha sendo fabricada nos emaranhados institucionais que interseccionam os poderes da República e a burocracia pelo menos desde a Constituição de 1988” (Kerche & Marona, 2022, p. 15).

Esse processo se intensificou a partir dos anos 2000, especialmente durante os governos do PT, quando se consolidou um ciclo de reformas e inovações institucionais que, ainda que por vezes instável ou experimental, resultou na reconfiguração do sistema de controle e fiscalização no país. Nas palavras dos autores, tratou-se de “um processo incremental de mudanças, nem sempre linear e muitas vezes experimental, [que] resultou em uma nova moldura institucional dos órgãos de controle” (Kerche & Marona, 2022, p. 16).

Essas transformações possibilitaram a autonomização e o fortalecimento de uma extensa rede de *accountability*, que viria a desempenhar um crescente papel na cena política. Assim, o ciclo iniciado com o Mensalão e culminado na Operação Lava Jato deve ser compreendido como resultado da articulação entre uma prática política recorrente, a mobilização da corrupção, e uma transformação institucional específica: o fortalecimento de uma rede de controle e justiça com crescente autonomia. É esse processo que será examinado na seção seguinte, a partir da reconfiguração da agenda anticorrupção durante os governos petistas.

5 O CICLO PETISTA E A RECONFIGURAÇÃO DA AGENDA ANTICORRUPÇÃO

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva sobre José Serra em 2002 marcou uma inflexão significativa na dinâmica da disputa política em torno do tema da corrupção. A partir de então, observa-se uma inversão de papéis: o Partido dos Trabalhadores, que por anos havia utilizado a bandeira anticorrupção como

ferramenta de contestação, passou à posição de governo e, com isso, tornou-se o principal alvo das acusações.

Esse processo implicou uma mudança no centro de gravidade das apurações: o foco das sanções e investigações deslocou-se do campo político-parlamentar para o âmbito criminal, envolvendo diretamente os mecanismos do sistema de justiça (Da Ros & Taylor, 2022; Lima, 2021), ao mesmo tempo em que a oposição, diante da dificuldade de enfrentar programaticamente um governo altamente popular, tornou a anticorrupção, um claro exemplo de *valence issue*, em sua principal arma política.

A agenda anticorrupção, no entanto, passou a ser cada vez mais encampada por atores do sistema de justiça, que adquiriram grande autonomia em função, em parte, das próprias políticas anticorrupção encampadas pelos governos petistas.

Ainda durante a campanha eleitoral de 2002, o Partido dos Trabalhadores apresentou, um abrangente programa intitulado “*Combate à corrupção: compromisso com a ética*”, que incorporava diversas propostas sugeridas por atores institucionais e da sociedade civil e que antecipava uma série de diretrizes que viriam a se concretizar, nos anos seguintes, sob a forma de políticas públicas. Esse programa é relevante porque evidencia que parte das reformas posteriormente associadas ao fortalecimento do aparato anticorrupção já estava presente na agenda programática do partido antes de sua chegada ao governo. Entre as medidas previstas, destacam-se:

Revestir as licitações e os contratos públicos de total transparência mediante universalização das tecnologias de informação e comunicação, possibilitando à sociedade o acesso a todos os atos dos procedimentos licitatórios; realizar acordos com outros países para facilitar as investigações sobre lavagem de dinheiro e remessa de recursos ilícitos para o exterior; reestruturar, capacitar e ampliar a área de fiscalização do Banco Central para que ele seja capaz de agir preventivamente frente às irregularidades; ampliar mecanismos de prevenção e desenvolver instrumentos de investigação sobre a remessa ilegal de recursos para o exterior; reestruturar e fortalecer a Controladoria Geral da União; articular as ações da Receita Federal, da Polícia

Federal, do Ministério Público, do Banco Central, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; imediata implementação das medidas preconizadas pela Convenção Interamericana Contra a Corrupção e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); participar de articulações internacionais e promover novas iniciativas, visando ao controle dos fluxos financeiros dos paraísos fiscais. (Partido dos Trabalhadores, 2002, pp. 14-17)

De fato, durante os governos petistas, foram implementadas diversas políticas públicas voltadas ao enfrentamento da corrupção, marcadas por uma atuação destacada e pela autonomização de atores do sistema de justiça. Entre as iniciativas destacam-se:

- A reestruturação da Controladoria-Geral da União (CGU), que entre 2003 e 2009 passou por expressiva expansão: seu efetivo aumentou em 60%, os salários foram reajustados em mais de 200%, e a instituição passou a coordenar programas estratégicos na área da transparência e do controle (Hage, 2010).
- O fortalecimento da Polícia Federal (PF), impulsionado por concursos públicos e por significativos incrementos orçamentários — o orçamento da corporação foi triplicado ao longo dos governos petistas (Pilau & Engelmann, 2022). A PF aprimorou métodos investigativos, incorporou tecnologias e passou a adotar uma doutrina proativa, voltada à responsabilização das lideranças de organizações criminosas (Santos, 2017). Como consequência, o número de operações cresceu enormemente, segundo levantamento de Marona e Barbosa (2018): de apenas 18 em 2003, para mais de 3.500 até o fim do segundo governo Dilma.
- A ampliação da autonomia do Ministério Público Federal, marcada pela adoção da prática de nomear o Procurador-Geral da República a partir da lista tríplice da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) — rompendo com a tradição anterior de nomeações mais alinhadas ao

Executivo. Lula iniciou essa prática em 2003 (Kerche & Viegas, 2024), que se consolidou durante os mandatos petistas. Além disso, o MPF promoveu a especialização temática por meio da criação de grupos de trabalho focados, por exemplo, no combate à corrupção e ao tráfico de drogas — o que favoreceu a formação das chamadas “forças-tarefa” e afastou o princípio do promotor natural (Marona & Kerche, 2021).

Para além dessas políticas, vale dar especial destaque à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), importante rede de articulação de vários componentes da rede de *accountability*, identificado pelo relatório da 6ª Conferência dos Estados Partes (COSP) da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção como o “principal mecanismo de coordenação de políticas públicas no Brasil no que diz respeito à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e corrupção” (Organização das Nações Unidas, 2015 p. 2).²

Pedro Abramovay, que participou da ENCCLA como assessor especial do Ministério da Justiça, descreve o surgimento de uma comunidade de servidores públicos engajados em uma missão institucionalizada de combate à corrupção, guiados por um *éthos* profissional que transcendia vínculos político-partidários (Abramovay & Lotta, 2022).

Ao longo dos anos, a rede articulada pela ENCCLA se expandiu e incorporou dezenas de instituições dos três Poderes, como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministérios Públicos Federal e Estaduais, além de associações corporativas como a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), ANPR e a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF), entre outras. Sua dinâmica de funcionamento, marcada por informalidade e baixa burocratização,

² Tradução dos autores. O texto em língua estrangeira é: “*The National Strategy Against Corruption and Money-Laundering (ENCCLA), is the primary policy-coordination mechanism in Brazil with respect to money-laundering, financing of terrorism and corruption* (Organização das Nações Unidas, 2015 p. 2).”

permitiu um elevado grau de coordenação sem uma explícita subordinação hierárquica.

Com o tempo, consolidou-se um processo de crescente autonomia de agenda da ENCCLA em relação aos políticos, impulsionada, em parte, pela incorporação de diretrizes internacionais anticorrupção. Mesmo assim, as propostas legislativas formuladas no âmbito da rede continuaram recebendo apoio expressivo no Congresso — inclusive de parlamentares da oposição —, o que pode ser atribuído à percepção de que tais medidas não afetariam diretamente os interesses políticos estabelecidos (Rodrigues, 2019). Como destacou Abramovay, “se chegasse ao Congresso um projeto de lei bem elaborado pela ENCCLA, era quase garantido que seria aprovado” (Laforge, 2017, p. 19).³

Estas leis — como a Lei n. 12.846 de 2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) e a Lei n. 12.850 de 2013 (Lei de Organizações Criminosas) — promoveram uma reconfiguração significativa do arcabouço normativo voltado ao enfrentamento da corrupção no Brasil. Embora não tenham sido suficientes, por si só, para desencadear a Operação Lava Jato, tais normas se mostrariam cruciais para os resultados da Lava Jato (Da Ros & Taylor, 2022).

Essas reformas, promovidas pelo próprio Executivo federal, contribuíram para um deslocamento estrutural no eixo das investigações e punições por corrupção: o centro de gravidade se moveu do campo político-parlamentar — em que tradicionalmente predominavam as comissões legislativas e seus desfechos majoritariamente simbólicos — para o campo criminal, no qual o sistema de justiça passou a desempenhar um papel central e autônomo (Lima, 2021). É nesse novo cenário institucional que emergem operações anticorrupção de grande visibilidade, mobilizadas politicamente por forças oposicionistas como instrumento de desgaste dos governos petistas. Neste processo, o Partido dos Trabalhadores deixou a posição de voz crítica das práticas corruptas do sistema político para se tornar, progressivamente, o principal alvo do discurso anticorrupção. Por seu turno, o PSDB, que desde 2003 ocupava a condição de principal partido de oposição, passou a explorar o tema de forma recorrente e estratégica, consolidando a

³ Tradução dos autores.

corrupção como eixo de sua crítica aos governos do PT até o desfecho do processo de impeachment de Dilma Rousseff.

Esse deslocamento ganhou contornos mais nítidos com o escândalo do Mensalão, que eclodiu em 2005 e perdurou até o julgamento pelo STF em 2012, período no qual foi continuamente mobilizado pela oposição para atingir o governo. A denúncia apresentada pela Procuradoria-Geral da República contra 40 pessoas no âmbito deste escândalo, entre elas nomes relevantes da elite política nacional, e as condenações proferidas pelo Supremo Tribunal Federal marcaram, segundo Pilau e Engelmann (2021, pp. 54-55), o “ponto representativo de inflexão política de agentes judiciais em direção à luta contra a corrupção”.

No entanto, em um cenário no qual o presidente detinha alta popularidade e força no Congresso, o discurso anticorrupção não teve a capacidade de enfraquecer sobremaneira o governo, e muito menos de desequilibrar o sistema político. Outros critérios, associados à economia e às políticas sociais do governo prevaleceram (Rennó & Cabello, 2010). Esse equilíbrio, contudo, não permaneceu sob o governo Dilma.

Durante o seu primeiro mandato presidencial (2011-2014), Dilma Rousseff não foi diretamente envolvida em escândalos de corrupção de grande escala, como o Mensalão — que marcou o governo de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva — ou como os que emergiriam posteriormente com a Operação Lava Jato. No entanto, desde os primeiros meses de sua gestão, surgiram denúncias envolvendo suposto tráfico de influência, desvios de recursos e irregularidades administrativas atribuídas a ministros e outros integrantes da alta cúpula do governo. Uma série de escândalos envolvendo membros da administração federal levou à saída de sete ministros, a maioria vinculada a partidos estratégicos da coalizão, como o PP e o PMDB. Além disso, diversos dirigentes de estatais indicados por figuras centrais do chamado “centrão” foram afastados. Uma das intervenções mais emblemáticas ocorreu na Petrobras: Dilma nomeou Maria das Graças Foster para a presidência da empresa, e esta promoveu mudanças que incluíram a substituição de três diretores — Paulo Roberto Costa, Jorge Zelada e Renato Duque — que, posteriormente, estariam no epicentro das investigações da Lava Jato. No campo

político, Dilma também alterou a liderança do governo no Senado, substituindo Romero Jucá por Eduardo Braga, ambos do PMDB.

Tais movimentações de Dilma Rousseff frente a suspeitas de corrupção, que vieram a ser conhecidas como a “faxina republicana” (Guilherme, 2026, p. 511), à primeira vista podem parecer contraditórias do ponto de vista da gestão da coalizão. Afinal, essa postura confrontacional fragilizava o apoio do centrão e criava constrangimentos inclusive para o próprio Partido dos Trabalhadores, ao contribuir para que práticas ilícitas associadas ao governo Lula ganhassem maior visibilidade pública.

No entanto, essa opção deve ser compreendida à luz de um contexto mais amplo de disputa intraelite, em especial no interior do campo petista. Para além de uma ação moralizante, é possível interpretar essa estratégia também como parte de um esforço de afirmação de autonomia política de Dilma. Lula, como ele mesmo reconheceu em entrevista concedida em 2019, desejava retornar à presidência em 2014:

Se eu tivesse que citar um erro cometido por mim, é o de não ter assumido que eu era candidato em 2014 e não assumi porque gosto da Dilma, respeito ela e, democraticamente, ela tinha o direito de ser candidata. (Ohana, 2019)

Dilma, por sua vez — como qualquer chefe de governo em busca de reeleição — procurava afirmar sua autoridade e construir uma identidade política própria, diferenciando-se de seu antecessor.

Nesse sentido, suas faxinas representavam mais do que um gesto de austeridade moral: eram também instrumentos de afirmação de autonomia e de reposicionamento simbólico. Ao adotar um discurso e uma prática de enfrentamento da corrupção sem concessões, Dilma reforçava sua imagem de gestora técnica, proba e intransigente, o que, implicitamente, projetava um contraste favorável com Lula, cujos governos haviam sido marcados por acordos amplos com o centrão e por escândalos como o Mensalão.

Essa postura teve efeitos positivos no curto prazo para a sua popularidade. A disposição da presidente em assumir os custos políticos de enfrentar aliados

acusados de corrupção foi bem recebida por amplos setores da opinião pública, inclusive por parte da classe média que, historicamente, mostrava-se refratária aos governos petistas e que valorizava a pauta da moralidade pública (Singer, 2018). Ao longo de 2011 e 2012, Dilma atingiu índices recordes de aprovação, superando inclusive os números registrados por Lula no mesmo ponto de seu mandato (Campanerut, 2013; Martins, 2011).

Entretanto, os sinais de deterioração da governabilidade não tardaram a se manifestar. As tensões com a base aliada, especialmente com o PMDB, começaram a se intensificar. Lula, ainda nos primeiros movimentos da faxina, demonstrou preocupação com os riscos políticos associados à postura inflexível de Dilma, advertindo que os ritos sumários nas demissões e seu temperamento poderiam levá-la ao isolamento político e fragilizar sua sustentação no Congresso (Seabra & Nery, 2011). As reações de líderes peemedebistas confirmavam esse temor. O deputado Henrique Eduardo Alves, por exemplo, protestou publicamente após a exoneração de um indicado seu no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS): “O governo vai brigar com metade da República, com o maior partido do Brasil? Que tem o vice-presidente da República, 80 deputados, 20 senadores? Vai brigar por causa disso? Por que faria isso?” (Matais & Seabra, 2012a). Nesse sentido, a incorporação governamental da bandeira anticorrupção produziu efeitos ambivalentes: reforçou a imagem pública da presidente no curto prazo, mas agravou tensões com partidos e lideranças que compunham sua base de sustentação.

Em 2012, a tensão institucional entre o PT e o PMDB se agravou com a publicação de um manifesto assinado por 45 deputados peemedebistas — com o aval do então vice-presidente Michel Temer — no qual denunciavam a hegemonia do PT. O documento criticava a desvalorização do PMDB no interior do governo, que ocuparia ministérios de pouca expressão, e acusava o PT de tentar tomar o lugar do partido como principal força municipalista do país (Matais & Seabra, 2012b). Os signatários do manifesto ameaçavam retaliar o governo na votação do novo Código Florestal — o que de fato ocorreu. A Câmara alterou substancialmente o texto aprovado no Senado, apoiado pelo Executivo.

Outras derrotas legislativas se acumulariam ao longo de 2012, como a rejeição da proposta de destinar os royalties do petróleo à educação e o adiamento da votação da Lei Geral da Copa. Esses episódios demonstravam que, apesar da elevada aprovação popular da presidente, sua capacidade de articulação no Congresso se encontrava cada vez mais comprometida, revelando um quadro de crise na relação entre a Presidência e o Congresso (Avritzer, 2016).

Além das crescentes dificuldades na relação com o Congresso Nacional, o governo Dilma Rousseff enfrentaria, a partir de 2012, desafios significativos vindos do Poder Judiciário. O julgamento da Ação Penal 470, o chamado Mensalão, no Supremo Tribunal Federal, representou um marco nesse processo. Com ampla cobertura midiática, sessões transmitidas ao vivo pela TV Justiça e repercussão em outras emissoras, o julgamento capturou a atenção da opinião pública e atingiu altos índices de audiência.

A Corte acolheu as principais teses da Procuradoria-Geral da República, resultando na condenação de 24 dos 38 réus — entre eles, figuras centrais do PT e da base governista. Um dos momentos mais emblemáticos do julgamento foi a condenação de José Dirceu, baseada na aplicação da teoria do domínio do fato, segundo a qual o superior hierárquico pode ser responsabilizado por atos praticados por seus subordinados, mesmo sem comprovação direta de sua participação nos ilícitos. Essa interpretação inovadora, adotada pelo STF, seria posteriormente utilizada pelo TRF-4 no âmbito da Operação Lava Jato para suprir a lacuna probatória da sentença de Sergio Moro que condenou Lula (Kerche & Marona, 2022).

A presidente Dilma Rousseff procurou, à época, manter distância do julgamento, buscando evitar desgastes políticos e qualquer percepção de interferência do Executivo no processo judicial (Costa, Exman, & Basile, 2012). Ainda assim, o episódio reacendeu tensões entre governo e oposição. Os opositores procuraram vincular o escândalo diretamente ao ex-presidente Lula e ao PT como um todo, enquanto setores petistas passaram a questionar publicamente a imparcialidade do julgamento.

Embora o julgamento do Mensalão não tenha afetado diretamente a imagem da presidente Dilma em um primeiro momento, ele desempenhou papel

central na permanência do tema da corrupção na agenda pública, reforçando a associação entre o PT e práticas ilícitas, mesmo diante das iniciativas de faxina promovidas pela própria presidente.

Sete anos após a eclosão do escândalo, o Mensalão ainda mobilizava a memória coletiva e era sistematicamente explorado pela oposição, inclusive nas campanhas eleitorais de 2014 — tal como já ocorrera em 2006 e 2010. Assim, apesar de Dilma ter conseguido preservar elevados índices de aprovação e evitar maiores crises institucionais até 2012, o ano seguinte marcaria uma virada: em 2013, sua popularidade sofreria abalos significativos, inaugurando um novo ciclo de instabilidade política.

A insatisfação acumulada com o sistema político encontrou terreno fértil para transbordar nas ruas em junho de 2013. Iniciadas como protestos contra o aumento das tarifas de transporte público, as manifestações rapidamente incorporaram pautas difusas, entre as quais a corrupção se destacou como uma das principais bandeiras. O julgamento do Mensalão, amplamente divulgado no final de 2012 e início de 2013, havia já aquecido o debate público sobre o tema, reforçando a percepção de que o sistema político como um todo era corrupto.

A dimensão anticorrupção dos protestos de 2013 foi rapidamente disputada por atores da oposição, especialmente pelo PSDB, que procurou interpretar as manifestações como expressão de insatisfação com a corrupção e a impunidade. Em uma nota oficial, o partido, liderado por Aécio Neves, atribuiu à insatisfação com a corrupção e a impunidade a raiz dos protestos e criticou o PT por tentar se apropriar de um movimento originalmente independente. A nota destacava:

Há um evidente e justo clamor por mudanças estruturais na gestão do setor público, e é inevitável perceber, na origem dessa insatisfação, uma crítica contundente à corrupção e à impunidade que continuam enraizadas no sistema político, obstaculizando transformações e prejudicando o cotidiano dos brasileiros. Também não se pode ignorar o oportunismo do comando do PT, que tenta se apropriar deste movimento autêntico, instruindo militantes do partido a se misturarem aos manifestantes, com o claro intuito de diluir as críticas direcionadas ao governo federal. Trata-se de uma atitude

irresponsável que desrespeita o caráter apartidário dos protestos e coloca até a segurança dos próprios militantes em risco, como evidenciado pelos episódios de hostilidade em diversas regiões do país. (Partido da Social Democracia Brasileira, 2013)

A partir desses protestos, a popularidade da presidente Dilma Rousseff sofreu uma queda expressiva. No início de 2014, a aprovação do governo girava em torno de 30%, marcando uma diminuição considerável em comparação com a aprovação de Lula nas eleições de 2006 e ainda mais distante da taxa de aprovação de 2010, quando Dilma foi eleita pela primeira vez.

O último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff teve início sob um cenário profundamente distinto daquele que marcou o começo de seu governo. A relação com o centrão se encontrava significativamente deteriorada, e a imagem de gestora austera e implacável com a corrupção — um dos principais ativos políticos da presidente — começava a ser desgastada por acusações e pela crescente insatisfação popular com o tema. A aprovação presidencial, que já havia atingido níveis recordes, caía para patamares próximos aos 30%. Ao mesmo tempo, a desconfiança em relação às instituições políticas se intensificava, sem que houvesse canais institucionais eficazes para sua expressão ou acomodação.

Nesse contexto de instabilidade, as instituições de controle e o Poder Judiciário, cuja autonomia e capacidade investigativa haviam sido significativamente ampliadas ao longo dos governos petistas, encontravam-se em uma posição privilegiada: legitimadas socialmente, dotadas de instrumentos legais e técnicos inéditos, e cada vez mais dispostas a ocupar um lugar ativo no cenário político.

Em síntese, o cenário político-institucional do início de 2014 reunia condições favoráveis à emergência de uma nova fase do enfrentamento da corrupção no Brasil, a Operação Lava Jato.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica examinada neste artigo evidencia que a instrumentalização política da bandeira anticorrupção não constitui uma novidade na política brasileira. Ao contrário, diferentes atores recorreram a esse repertório em conjunturas diversas, sobretudo a partir da posição de oposição. A questão central, portanto, não é explicar a existência dessa instrumentalização, mas compreender o que diferencia a forma assumida por essa instrumentalização no ciclo iniciado com o Mensalão e culminado na Operação Lava Jato.

Isso não significa afirmar que o ciclo recente tenha sido o primeiro momento em que a mobilização política da corrupção produziu efeitos críticos sobre a estabilidade institucional brasileira, nem que tenha sido necessariamente mais grave do que episódios anteriores. Como demonstram as crises de 1954 e 1964, o discurso anticorrupção já havia sido mobilizado em conjunturas de elevada instabilidade, associado a processos de deslegitimação política, radicalização oposicionista e contestação da ordem institucional.

O que distingue o ciclo iniciado com o Mensalão e culminado na Lava Jato de momentos anteriores é o protagonismo inédito de atores do sistema de justiça, que adquiriram maior autonomia, capacidade investigativa e legitimidade social. Esses atores não apenas passaram a combater práticas de corrupção por meio de instrumentos jurídico-criminais mais robustos, como também ocuparam posição central na produção pública de escândalos com ampla repercussão política. Nesse sentido, a Lava Jato não pode ser compreendida apenas como mais um episódio de mobilização política da corrupção, mas como expressão de uma transformação institucional mais ampla na forma pela qual denúncias de corrupção passaram a ser investigadas e convertidas em eventos de grande impacto político.

Esse processo foi possível, em grande medida, em razão das transformações institucionais ocorridas desde a redemocratização e intensificadas durante os governos petistas. O fortalecimento da Polícia Federal, da Controladoria-Geral da União, do Ministério Público Federal, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), bem como a aprovação de novos instrumentos legais voltados ao enfrentamento da corrupção e do crime

organizado, contribuíram para ampliar as capacidades institucionais dos órgãos de controle e persecução penal. Tais mudanças integraram um processo incremental de construção de uma rede de *accountability* mais autônoma e dotada de maior capacidade de atuação pública.

Neste cenário, destaca-se a estratégia politicamente arriscada da presidente Dilma Rousseff de apostar na incorporação da anticorrupção como marca de sua gestão e identidade pública. A chamada faxina reforçou, em um primeiro momento, sua imagem de gestora técnica e intransigente diante de suspeitas de corrupção. No entanto, essa estratégia não foi capaz de neutralizar o fato de que a pauta anticorrupção, quando assumida pelo próprio Executivo, pode, para além de responder a expectativas sociais por moralização da política, fragilizar alianças, ampliar tensões com partidos da coalizão e reforçar a centralidade pública de escândalos que atingem o próprio governo.

Essa combinação contribuiu para a formação de um ambiente de elevada instabilidade política, no qual denúncias e investigações de corrupção passaram a interagir com conflitos partidários, deterioração da coalizão governista, crise econômica, mobilização social e crescente protagonismo judicial. Nessa chave, a Operação Lava Jato deve ser compreendida não apenas como uma operação anticorrupção, mas como o ponto culminante de uma reconfiguração institucional mais ampla, na qual o combate à corrupção se deslocou do campo predominantemente político-parlamentar para o campo jurídico-criminal.

Os desdobramentos desse processo foram profundos. A Lava Jato ampliou a centralidade pública da corrupção, reforçou a associação entre política e criminalidade e contribuiu para a deslegitimação de atores centrais do sistema político. Nesse ambiente, Jair Bolsonaro soube instrumentalizar o antipetismo, o antiparlamentarismo e a aversão ao sistema para se apresentar como o único capaz de limpar a política em 2018. Sua vitória não pode ser reduzida à Lava Jato ou à agenda anticorrupção, mas tampouco pode ser compreendida sem levar em conta os efeitos acumulados desse ciclo sobre a competição política e sobre a confiança nas instituições representativas.

Ainda que a ameaça mais imediata à continuidade do regime democrático pareça ter sido institucionalmente contida considerando a derrota eleitoral de Jair

Bolsonaro em 2022, a posse do novo governo, a responsabilização dos envolvidos nos atos de 8 de janeiro de 2023 e a reafirmação do funcionamento regular das instituições, isso não significa que os efeitos do ciclo analisado tenham sido plenamente superados. A crise deixou como legado um ambiente público fortemente polarizado, elevada desconfiança em relação às instituições representativas e a possibilidade de persistência de uma dinâmica mais prolongada na qual atores do sistema de justiça ocupam posição central na produção, administração e amplificação pública de escândalos políticos.

A análise aqui desenvolvida não pretendeu explicar de forma exaustiva a crise democrática brasileira, mas demonstrar que a transformação institucional da agenda anticorrupção foi uma de suas dimensões relevantes. Ao deslocar o combate à corrupção do campo político-parlamentar para o jurídico-criminal, o ciclo recente ampliou a capacidade dos escândalos de corrupção de afetar a competição política, a governabilidade e o equilíbrio entre instituições. A singularidade desse período, portanto, não está na instrumentalização política da anticorrupção em si, mas na articulação entre uma prática recorrente da disputa política e uma nova configuração institucional, marcada pelo fortalecimento dos órgãos de controle e justiça.

REFERÊNCIAS

- Abramovay, P., & Lotta, G. (2022). *A democracia equilibrista: políticos e burocratas no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Adut, A. (2008). *On scandal: moral disturbances in society, politics, and art*. Nova York: Cambridge University Press.
- Araújo, M. C., Soares, G., & Castro, C. (1994). *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Avritzer, L. (2016) *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Benevides, M. V. (1981). *A UDN e o Udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- Bento, J S. (2018). Combate constitucional à corrupção: análise dos discursos dos constituintes e condições de apropriação da doutrina anticorrupção entre políticos e juristas no brasil dos anos 1980. *XIV Encontro Estadual de História*.
- Bezerra, M. O., & Silva, G. M. (2021). Denúncias de ‘corrupção governamental’ e conflitos políticos no segundo governo Vargas (1951-1954). *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 14(1), 1-26.
<https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32530>
- Brasil. (1988). Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 14.380–14.382. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Campanerut, C. (2013, 19 março). Dilma é aprovada por 79% e supera Lula e FHC, diz CNI/Ibope. *UOL Notícias*.
<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibope.htm>
- Campos, P. H. (2019). Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. *Mediações*, 24(1), 127-153. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p127>
- Chaloub, J. (2018). O liberalismo de Carlos Lacerda. *Dados*, 61(4), 385-428.
<https://doi.org/10.1590/001152582018163>
- Curini, L. (2018). *Corruption, ideology, and populism: the rise of valence political campaigning*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Da Ros, L., & Taylor, M. (2022). *Brazilian politics on trial: corruption and reform under democracy*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Delgado, M. (2006). O “golpismo democrático”: Carlos Lacerda e o jornal *Tribuna da Imprensa na Quebra da Legalidade* [Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Juiz de Fora].
- Engelmann, F. (2021). Movimentos internacionais anticorrupção, lutas políticas e judiciais no espaço nacional. In F. Engelmann, & L. Pilau (Orgs.), *Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção* (pp. 53-71). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.
- Guilherme, C. A. (2026). A “faxina republicana” de Dilma contra o campo político: o primeiro ato do impeachment (2011). *Revista Eletrônica História em Reflexão*, 22(4)2, 510-539.
<https://doi.org/10.30612/rehr.v22i42.18737>

- Hage, J. (2010). *O governo Lula e o combate à corrupção*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Kerche, F., & Marona, M. (2022). *A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil*. São Paulo: Autêntica.
- Kerche, F., & Viegas, R. R. (2024). O Ministério Público Federal: de defensor de direitos a combatente da corrupção (1988-2018). *Revista Direito GV*, 20, e2408. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202408>
- Knack, D. (2019). *Um tribunal de exceção na ditadura: as investigações do sistema CGI e o combate à corrupção* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal do Rio de Janeiro].
- Laforge, G. (2017). The sum of its parts: coordinating Brazil's fight against corruption, 2003-2016. *Innovations for Successful Societies*. Princeton: Princeton University.
- Lima, A. E. (2021). *Entre parábolas e teoremas: uma sociologia política de Lava Jato e Mani Pulite* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro].
- Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, 76, 17-41. doi.org/10.1590/s0101-33002006000300002
- Marona, M., & Barbosa, L. (2018). Protagonismo Judicial no Brasil: do que estamos falando? In M. Marona & A. del Rio (Orgs.), *Justiça no Brasil: às margens da democracia* (pp. 128-150). Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Marona, M., & Kerche, F. (2021). From the Banestado case to Operation Car Wash: building an anti-corruption institutional framework in Brazil. *Dados*, 64(3).
- Martins, D. (2011, 30 setembro). CNI/Ibope: popularidade de Dilma supera as de Lula e FHC. *O Globo*. <https://oglobo.globo.com/politica/cniibope-popularidade-de-dilma-supera-as-de-lula-fhc-2745608>
- Matais, A., & Seabra, C. (2012a). Deputado desafia Dilma e diz que PMDB não perderá cargo. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/22170-deputado-desafia-dilma-e-diz-que-pmdb-nao-perdara-cargo.shtml>

- Matais, A., & Seabra, C. (2012b). PMDB afirma viver 'encruzilhada' com PT. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/28850-pmdb-afirma-viver-encruzilhada-com-pt.shtml>
- Motta, R. P. (2008). Corrupção no Brasil republicano, 1954-1964. In L. Avritzer *et al.* (Orgs), *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 243-250). Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Ohana, V. (2019, 5 setembro). Lula diz que PT errou em 2014: "Colhemos o que plantamos". *Carta Capital*. <https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-diz-que-pt-errou-em-2014-colhemos-o-que-plantamos>
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Conference of the states parties to the United Nations convention against corruption: executive summary (Brazil)*. Index: CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.18. p. 2.
- Partido da Social Democracia Brasileira. (2013). *Nota à imprensa*. <https://www.psdb.org.br/acompanhe/nota-a-imprensa-11>
- Partido dos Trabalhadores. (2002). *Combate à corrupção – compromisso com a ética*. <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/05-combateacorrupcao.pdf>
- Pilau, L., & Engelmann, F. (2022). Punishment, virtuousness and political renewal: the electoral campaigns of federal police officers to the Chamber of Deputies in Brazil. Paper apresentado no *Encontro da Law & Society Association*.
- Praça, S., & Taylor, M. (2014). Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985–2010". *Latin American Politics and Society*, 56(2), 27-48.
- Rennó, L., & Cabello, A. (2010). As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(74), 39-60.
- Rodrigues, F. A. (2019). *Operação Lava-Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal* [Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo].
- Santi, M. E. (2012) *Comissões parlamentares de inquérito e democracia no Brasil do tempo presente (1985-2010)* [Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em História, Universidade de Brasília].

- Santos, C. J. (2017). A gênese das grandes operações investigativas da Polícia Federal. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 8(2), 11-68. <https://doi.org/10.31412/rbcp.v8i2.526>
- Santos, F. (2003). Em defesa do presidencialismo de coalizão. In Fundação Konrad Adenauer, *Reforma política no Brasil – realizações e perspectivas* (pp. 19-38). Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.
- Seabra, C., & Nery, N. (2011, 20 julho). Lula teme que Dilma se isole da base governista. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2007201103.htm>
- Singer, A. (2018). *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Starling, H. M. (2008). Ditadura Militar. In L. Avritzer et al. (Orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 251-260). Belo Horizonte: UFMG.
- Stokes, D. E. (1963). Spatial models of party competition. *American Political Science Review*, 57, 368-377.

Pedro de Araújo Fernandes: Pós-doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Coordenador do Laboratório de Estudos em Direito, Desenvolvimento e Economia (LEDDE). Pesquisador associado do Núcleo de Pesquisas em Direito e Ciências Sociais (DECISO). Integra o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP). Atua nas áreas de Direito, Economia Política e Ciência Política, com ênfase nos temas da instrumentalização política do combate à corrupção, judicialização da política, politização do sistema de justiça, e a interface entre Direito e Economia Política. E-mail: pedroarafer@gmail.com.

Data de submissão: 31/07/2026

Data de aprovação: 23/06/2026

