FUNDAMENTOS DE INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA DO DIREITO PENAL, COM BASE NA OBRA CRIMINOLOGIA CRÍTICA E CRÍTICA DO DIREITO PENAL[1]

João Batista da Fontoura Marques[2]

RESUMO

Este trabalho, baseado na experiência profissional como Advogado Público junto a diversas Autarquias e Fundações Públicas Federais, lança um olhar sobre a Advocacia Geral da União na intenção de contribuir com o aperfeiçoamento Institucional, pois, ao atingir 21 anos de sua criação, em 2014, considerada a promulgação da Lei Complementar n.º 73/93, demanda a afirmação de uma IDENTIDADE INSTITUCIONAL. Foi utilizada a obra de Alessandro Baratta, professor e diretor do *Institut für Rechts und Sozialphilosophie da Universidade Saarland, Alemanha,* por sugestão de Vanessa Chiari, professora de Sociologia do Direito Penal em razão da facilidade proporcionada pelo conteúdo do livro, em que o Autor sistematiza sucessivas teorias (muitas ainda não vertidas para a língua portuguesa) no âmbito da Sociologia Jurídica e Sociologia Jurídico-Penal, propondo um controle social não autoritário, abrindo espaço à diversidade, precisamente aquilo "que é garantido pela igualdade" e expressão da individualidade do homem, nos termos conclusivos do Prof. Dr. Juarez Cirino dos Santos, que prefaciou o livro, além de tê-lo traduzido. A viabilidade de aproveitamento desta obra para sustentar uma proposta de renovação da funcionalidade da Advocacia Geral da União nos pareceu evidente na medida em que os conceitos de Anomia, Associação Diferencial e os paradigmas epistemológicos nos quais estão inseridos compatibilizam-se perfeitamente à realidade administrativa e funcional conforme tem sido percebido na experiência profissional de mais de 20 anos na Advocacia Pública. Se a aplicação destes conceitos oriundos da Sociologia Criminal parecer estranha à realidade administrativa e mesmo funcional da AGU, observa-se que a atual crise institucional ocorre simultaneamente a uma grave crise governamental decorrente de inúmeras denúncias de corrupção e prisões a partir de processos judiciais que julgam crimes conhecidos como crimes do colarinho branco, os quais constituem parte decisiva do objeto desta que tem sido considerada uma nova Sociologia Criminológica.

Palavras-chave: Sociologia do Direito Penal. Advocacia Geral da União. Anomia. Associação Diversa.

---

[1] Artigo apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como requisito parcial para obtenção de Pós-Graduação do Curso de Especialização em Advocacia de Estado e Direito Público.

[2] Procurador Federal. Aluno do Curso de Especialização em Advocacia de Estado e Direito Público na UFRGS.

1 INTRODUÇÃO

O estudo ora desenvolvido centra-se na realidade funcional da Advocacia Geral da União, a partir da experiência de mais de 20 anos vividos no exercício da Advocacia Pública junto a diversas Autarquias, Fundações e outros órgãos da Administração Pública Federal. Integra um conjunto de estudos de Sociologia Penal, Direito Constitucional e Direito Administrativo, nos quais se pretende encontrar fundamentos que possam sustentar uma renovação na funcionalidade da Advocacia Geral da União a partir da constatação de que as importantes mudanças que a estrutura político-social tem proporcionado ao país, especialmente desde a federalização instituída oficialmente com a Constituição de 1891 até a criação de um órgão específico para a Advocacia da União na Constituição de 1988 e sua regulamentação na Lei Complementar n.º 73/93 e o arcabouço de leis posteriores, não foram capazes de, por si só, produzirem um órgão que, apesar de capilarizado de forma a ter alcance nos diversos órgãos e instituições de todo o país, e hoje contando com o expressivo nº de mais de oito mil (8.000) Advogados Públicos não encontrou força ou meios suficientes para evitar, no seu âmbito de atuação, os incríveis casos de corrupção envolvendo os mais altos escalões do Poder Executivo, Deputados Federais, Senadores e grandes empresários.

As teorias da Sociologia Penal apresentadas pelo Professor Alessandro Baratta no Livro Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal fornecem importantes elementos a este estudo, especialmente quando se debruçam sobre “crimes do colarinho branco”, definindo conceitos de Anomia e Associação Diferencial os quais podem ser facilmente identificados na realidade social e institucional brasileira. O primeiro, o de Anomia, na atual situação social experimentada em nosso país, com uma evidente desorganização das instituições, expressada, principalmente, pela insatisfação da quase totalidade dos grupos que compõem a sociedade os quais, com grande intensidade nos anos 2013 e 2014, organizados através das redes sociais, manifestaram-se em passeatas, greves e atos públicos, muitas vezes encerrados com grande violência. Tal situação exigiu esforços relevantes da sociedade, decorrendo inúmeros processos judiciais a partir das denúncias de corrupção, os quais, em plena tramitação, aparentemente, pretendem oferecer um pequeno resgate da ética, da moralidade e da confiança em nosso país. O

segundo, a Associação Diferencial, permite compreender melhor a realidade Institucional da Advocacia Geral da União, na medida em que esclarece como em uma determinada sociedade, ou em um determinado grupo social, se relacionam os diversos subgrupos culturais, sendo que os grupos predominantes estabelecem padrões culturais que são adotados como verdadeiros fins culturais aos quais aspiram a totalidade dos demais grupos, decorrendo desvios de conduta, conforme a disponibilidade de meios para alcançá-los e estes desvios vem a ser rechaçados ou relevados pelos próprios grupos dominantes. A anomia social reflete-se também em anomia institucional, muito particularmente na Advocacia Geral da União, uma vez que é a representante judicial e extrajudicial, nos termos constitucionais dos Poderes da República. A realidade experimentada na prática da Advocacia Pública demonstra claramente esta situação. O trabalho pretende atingir estas duas situações de modo a abrir espaço para a uma fundamentação constitucional e administrativa que permita estabelecer uma funcionalidade para a Advocacia Pública capaz de minorar os efeitos da crise estabelecida, não só em termos estruturais, mas especialmente, em termos funcionais, devolvendo aos Advogados Públicos o seu valor profissional e o amor pelo exercício de suas relevantes funções.

2 A TEORIA DA ANOMIA. INDICATIVOS DE ANOMIA SOCIAL NO BRASIL

O conceito é extraído da teoria estrutural-funcionalista do Desvio e da Anomia introduzida por Emile Durkheim e desenvolvida por Robert Merton, a qual “representa a virada em direção sociológica efetuada pela criminologia contemporânea” afastando-a da “concepção dos caracteres biopsicológicos do delinquente”.[3]

Conforme esta teoria, os comportamentos “desviados” do ordenamento legal, ou mesmo afastados das simples expectativas sociais, não devem ter suas causas pesquisadas nem em fatores bioantropológicos e naturais (clima, raça), nem em uma situação patológica da estrutura social, entendendo tais “desvios” como fenômenos normais de toda estrutura social. Somente quando são ultrapassados determinados

[3]BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Edição 1999 Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p 59.

limites, o fenômeno do desvio é negativo para o desenvolvimento da estrutura social, seguindo-se um estado de desorganização social, no qual todo o sistema de regras de conduta perde valor enquanto um novo sistema ainda não se afirmou, sendo essa a situação de “anomia”.[4]

A criminologia contemporânea, no entanto, apresenta como centro de discussão o problema da definição do delito com as implicações político-sociais que revela. São as teorias da “reação social” ou “labeling approach”, que tem se ocupado principalmente com as reações das instâncias oficiais de controle social, consideradas na sua função constitutiva em face da criminalidade. Os representantes do “labeling approach” nesta nova sociologia criminal não consideram o crime, ou, os desvios, como simples ponto de partida, mas como uma realidade social que não se coloca como pré-constituída à experiência cognoscitiva e prática, mas que é construída dentro desta experiência, mediante os processos de interação que a caracterizam. Portanto, esta realidade deve, antes de tudo, ser compreendida criticamente em sua construção.[5]

Para este trabalho particularmente, é necessário observar os paradigmas epistemológicos que caracterizam as teorias do “labeling”, pois tais paradigmas sustentam igualmente as ações propostas para uma nova funcionalidade da Advocacia Geral da União, na tentativa de oferecer, a esta importante instituição, mecanismos para a afirmação de sua identidade funcional.

Duas correntes da sociologia americana sustentam as teorias do “labeling”:

> [...] o “interacionismo simbólico”, inspirada em George H. Mead, e a “etnometodologia”, inspirada na sociologia fenomenológica de Alfred Schutz.Segundo o interacionismo simbólico, a sociedade – ou seja, a realidade social – é constituída por uma infinidade de interações concretas entre indivíduos, aos quais um processo de tipificação confere um significado que se afasta das situações concretas e continua a estender-se através da linguagem. Segundo a etnometodologia, a sociedade não é uma realidade que se possa conhecer sobre o plano objetivo, mas o produto de uma “construção social”, obtida graças a um processo de definição e de tipificação por parte de indivíduos e de grupos diversos. Por consequência, estudar a realidade social significa estudar estes processos, partindo dos que são aplicados a simples comportamentos e chegando até as construções mais complexas, como a própria concepção de ordem social.[6]

[4]Ibidem, p. 59-60.
[5]Ibidem, p. 86-87.
[6]Ibidem, p. 87.

Importa destacar que no âmbito destas teorias existem normas ou práticas interpretativas (“interpretative procedures”), que determinam a interpretação e a aplicação das normas gerais a situações particulares.

> Estas normas ou práticas interpretativas e aplicativas estão na base de qualquer interação social e determinam o “sentido da estrutura social”. Noam Chomsky introduziu distinção análoga no campo linguístico, denominadas por Aaron Cicourel como “surface rules” (ou “general rules”) e “basic rules”. Outros autores, ainda, falam de um “second code”, não escrito, que funciona no processo de imputação da responsabilidade e de atribuição de etiquetas de criminalidade, ao lado do código oficial – normas e metanormas.[7]

O Professor Baratta reconhece que:

> [...] a incidência de regras, princípios e atitudes subjetivas sobre o momento da “concretização” do direito, por ação dos operadores jurídicos está no centro do interesse das correntes antiformalistas e realistas da jurisprudência. No plano sociológico o conceito das “regras de aplicação” não fica limitado às regras ou aos princípios metodológicos conscientemente aplicados pelo intérprete (as agências oficiais, os juízes), mas se transforma no plano das leis e dos mecanismos que agem objetivamente na mente do intérprete. As meta-regras gerais, por outro lado, participam da estrutura socialmente produzida pela interação e, neste sentido, do que se pode definir como os significados, ligados à cultura, que formam a substância de sentido de qualquer situação ou ação.[8]

Embora esta teoria desenvolva-se no âmbito da criminologia e do direito penal, evidencia-se a importância do conceito de anomia social para caracterizar a situação atual do nosso país, marcado pelas manifestações sociais, especialmente de 2013 e 2014, em que vimos milhares de pessoas – estudantes, jovens, trabalhadores de todos os níveis sociais, famílias inteiras em passeatas pelas ruas das principais cidades, demonstrando insatisfação com o “status quo” político-econômico-social. A pauta inicial era o aumento do preço das passagens urbanas, mas foram sendo acrescentadas outras reinvindicações no decorrer do movimento, com expressão entre os meses de junho de 2013 e setembro de 2014.

O descaso com a saúde pública, educação, desemprego, rodovias, déficits habitacionais, endividamento crescente favoreceram as importantes manifestações, organizadas pelas redes sociais, quase em uníssono por todo país!

---

[7] Ibidem, p. 88.
[8] Ibidem, p. 104 e 105.

As reiteradas campanhas para participação popular nas eleições, indicando que, apesar da obrigatoriedade do voto, a abstenção é preocupante, e o próprio resultado das eleições de 2014 também informa insatisfação com a realidade brasileira. Apesar da reeleição presidencial, o empate técnico apontado pelas pesquisas, e mesmo a apuração dos votos contabilizados, revelaram até os últimos momentos o não engajamento da cidadania na estrutura e nas propostas político-administrativas.

Acresce a tudo a avalanche dos casos de corrupção envolvendo inúmeras autoridades de alto escalão, tanto do poder Executivo, Legislativo, como do Judiciário. As condenações do "mensalão", infinitos recursos, absolvições, declarações públicas de desrespeito aos poderes constituídos, refletindo desrespeito de altas autoridades à própria sociedade brasileira. Bilhões de dólares roubados da Petrobrás e de instituições e órgãos públicos em licitações com favorecimentos ilícitos de grandes empresas e financiamento igualmente ilícito de campanhas eleitorais, marcadamente, renomados políticos.

Em 04 de março de 2015, o Procurador Geral da República entregou ao ministro presidente do Supremo Tribunal Federal 28 petições para abertura de inquérito contra 54 pessoas, dentre as quais Senadores, Deputados Federais e outros políticos. A lista de nomes foi extraída das investigações decorrentes da denominada "Operação Lava Jato", da Polícia Federal, na qual investigados e delatores declaram fraudes, desvios, subornos e propinas que vão às cifras de bilhões.

> Ex-diretor Executivo da Petrobrás, em depoimento prestado à Polícia Federal no dia 21 de novembro de 2014, disse que ele próprio arrecadou, entre os anos de 2003 e 2012, US$ 97 milhões, e o Partido dos Trabalhadores arrecadou, no mesmo período, de US$ 150 milhões a US$ 200 milhões. O ex-diretor, que gerenciava a Diretoria de Engenharia, informou que o orçamento, ali, saltou de US$ 3 bilhões ao ano em 2003 para US$ 3 bilhões ao mês em 2011, somente naquela diretoria.[9]

Importante destacar a análise do economista Sérgio Lazzarini, no livro "Reinventando o Capitalismo de Estado", em coautoria com Aldo Musacchio:

> Em 31/08/2009 o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou o marco regulatório da exploração do petróleo do pré-sal. O Governo apresentou

[9]Revista Época, 09/02/2015, p. 29 e 30.

> o Estado como motor da economia no Brasil. No entanto, a má gestão e a corrupção defenestraram as expectativas governistas. Lazzarini e Musacchio apresentam o que entendem como vantagens na participação do Estado nas empresas e lembram que a "Statoil", a estatal de gás e petróleo da Noruega é uma das empresas mais bem administradas do mundo. Para Lazzarini a crise brasileira não é inerente ao "Capitalismo de Estado". Deve-se antes, à falta de um 'ambiente institucional robusto, que blinda as empresas estatais da apropriação com finas políticas'. 'Faltaram ao Brasil, freios – como agências reguladoras com força – para arrefecer o ímpeto da interferência política nas estatais. A descoberta do pré-sal aumentou em muito a tentação do governo de botar a mão naquele pote cheio de dinheiro, seja por pressão do sistema político, seja por uma ideologia que diz que as estatais existem para fazer certas políticas. Ian Brenner, da Consultoria Internacional Eurásia, entrevistado pela Revista Época, em fev/2015 disse que 'A governança nas empresas brasileiras está longe de ter o padrão dos mercados mais desenvolvidos, apesar de o país ter muitas instituições, criadas na Constituição de 1988, que fiscalizam a corrupção. O setor público brasileiro foi inundado por dinheiro com o 'boom das comodities' entre 2004 e 2012. O padrão de governança corporativa não acompanhou essa abundância de recursos, e com isso criaram-se mais e mais possibilidades de corrupção.[10]

Portanto, diagnosticada ao menos uma das causas de nossa situação de anomia social – a corrupção, o uso criminoso das instituições públicas, resta-nos procurar os remédios necessários para robustecer o ambiente institucional, "blindando-o" da apropriação indébita.

Por nossa vez, pensemos a Advocacia Geral da União.

3 ANOMIA INSTITUCIONAL. A AGU FAVORECE A ANOMIA SOCIAL

Tendo em vista o conceito de anomia social, antes referido, com base nas teorias da sociologia criminal contemporânea, verificamos que a Advocacia Geral da União, na sua área de alcance, que não é nada restrita, pois dispõe de Escritórios e Procuradorias em todo o País, com acesso livre a todos os órgãos públicos tanto do Executivo, como do Judiciário ou Legislativo, apresenta uma estrutura e, principalmente, uma funcionalidade que consiste na dinâmica do trabalho realizado pelos Advogados Públicos, a qual apesar de ter se atualizado nos termos das novas demandas e realidade da União, continua a dinâmica dos Procuradores D'El Rey, das Procuradorias do Império, passando pela Velha e Nova República, os ditos "anos duros" do período

[10]Idem, 02/03/2015, p. 52 e 54.

militar e também na redemocratização com os Presidentes Civis eleitos por colégios eleitorais e mesmo no atual período de eleições diretas.

Os Procuradores D'El Rey defendiam os interesses da Coroa, e ainda que tenha havido um desdobramento com a criação de três importantes Instituições, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Advocacia da União, o fato é que, hoje, os Advogados Públicos, ao argumento da defesa do erário, defendem os interesses do grupo político que detém o poder executivo. Num olhar apurado, não é difícil dizer que os Advogados Públicos dão ao Governo uma forçada sustentação ético-moral baseada nas leis do país e correspondem à sustentação, pela força, que os Militares ofereciam aos governos ditatoriais. A vontade política do governo é defendida a unhas e dentes, com argumentos, em teoria, admissíveis. Disto, a nosso ver, decorre a mais absoluta falta de perspectiva de realização pessoal no exercício das atribuições dos cargos de Advogados Públicos, exceto para aqueles que têm suas vinculações pessoais mais estreitas. Tanto é assim, que facilmente constatamos, entre colegas, o desânimo com a Carreira e, frequentemente abandonamos a Advocacia Pública para buscar possibilidades profissionais em outras carreiras jurídicas, na Magistratura, Ministério Público e mesmo escritórios privados. O desânimo profissional, que acarreta constantes afastamentos para tratamento de saúde, tornou-se indiscutível para demonstrar as dificuldades estruturais da Instituição, a tal ponto que, no início do mês de junho de 2015, a totalidade dos Procuradores Regionais da União e Procuradores Regionais Federais manifestaram-se, oficialmente, pela entrega de cargos, em documento enviado à Procuradoria Geral da União e à Procuradoria Geral Federal, órgãos imediatamente subordinados ao Advogado Geral da União, nos termos os quais mantemos na íntegra, em anexo, por sua importância em termos institucionais.

A estrutura adequada para a melhor funcionalidade da Instituição não implica apenas espaço físico (ainda insuficiente) proporcional ao número de Servidores, Advogados Públicos, Administradores ou Técnico-Administrativos (ainda em número insuficiente). Não requer apenas tecnologias adequadas para o acompanhamento de demandas eletrônicas, cada vez mais utilizadas no país. Requer principalmente, a nosso ver, uma funcionalidade específica para a análise das demandas, de forma a permitir a maturação da qualidade profissional dos Advogados Públicos, tão exigida nos

Concursos Públicos de acesso às carreiras e, no entanto, desconsiderada para o exercício das atribuições.

É preciso acabar com a recorribilidade dita “de ofício” que hoje somente atende aos interesses políticos visualizados na cúpula da Administração Pública e que se encontram defasados em relação às expectativas culturais da sociedade brasileira no que pertine aos fins institucionais na mais ampla acepção em que possam ser definidos a partir da Constituição Federal.

Ainda que a parcialidade dos Advogados seja desejável em razão da necessidade de adequada representação para o devido processo legal, tal atitude deve ser mitigada ante a supremacia do interesse público pautado pela própria legalidade e pelos princípios que regram a vida pública nacional, espelho dos princípios que congregam a sociedade e nos quais são formados todos os operadores do Direito, desde sua própria origem familiar, social, econômica, política.

Tais princípios estão presentes no íntimo de cada Advogado Público e constituem o citado “second code”, as metanormas, conforme a caracterização da nova Sociologia Criminal, e que, por sua própria natureza, devem pautar o respeito à Vida, ao Próximo, às Minorias e às Maiorias, aos Animais e ao Meio Ambiente com toda a circunspecção correspondente e que promovem a subsistência com saúde física e psicológica, permitindo o progresso e a afirmação de uma sociedade mais harmoniosa.

4 ASSOCIAÇÃO DIFERENCIAL NA AGU

Com base nos estudos de Emile Durkheim e Robert Merton, Alessandro Baratta afirma que a estrutura social não permite, na mesma medida, a todos os membros da sociedade, um comportamento ao mesmo tempo conforme os valores e às normas.

Para Merton a cultura é:

> [...] ‘o conjunto de representações axiológicas comuns que regulam o comportamento dos membros de uma sociedade ou de um grupo’ enquanto que a estrutura social é ‘o conjunto das relações sociais nas quais os membros de uma sociedade ou de um grupo estão diferentemente inseridos’.[11]

[11]BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Edição 1999 Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 63.

No atual estado de fato da Advocacia Geral da União, constata-se um rompimento das relações ordinárias entre os membros da Advocacia Geral e a respectiva hierarquia de comando, situada em última instância, na pessoa do Ministro, por sua vinculação direta com o Poder Executivo e pelo que isto representa no contexto nacional marcado por inconformidades, corrupção e prisões. Trata-se de um momento ímpar da Advocacia Pública que coincide com uma situação de significativa desestruturação institucional.

Importa destacar a evidente disparidade entre os valores pessoais e sociais, sustentados pelos Advogados Públicos que buscaram consolidar suas carreiras profissionais em uma Instituição que deveria pautar sua atuação na impessoalidade, na legalidade, na imparcialidade e as reais possibilidades de afirmação destes valores pessoais e sociais face às condições estruturais e sistêmicas apresentadas pela Advocacia Geral da União. Encontra-se evidente o distanciamento entre os fins culturais perseguidos pela Instituição Advocacia Geral da União e os meios institucionais pelos quais os fins culturais deveriam ser realizados.

Esta tensão existente hoje na Advocacia Pública Federal é da mesma natureza daquela constatada por Alessandro Baratta entre a estrutura social e os valores culturais e geram diferentes respostas individuais, conforme sua aderência ou sua separação em relação aos fins culturais ou aos meios institucionais.

Resultam cinco modelos de adequação individual:[12]

> **Conformidade** – corresponde à resposta positiva, tanto aos fins como aos meios institucionais e, portanto, ao típico comportamento conformista. Uma massa de indivíduos constitui uma sociedade somente se a conformidade é a atitude típica que nela se encontra.
>
> **Inovação** – corresponde à adesão aos fins culturais, sem o respeito aos meios institucionais.
>
> **Ritualismo** – corresponde ao respeito somente formal aos meios institucionais, sem a persecução dos fins culturais.
>
> **Apatia** – corresponde à negação tanto dos fins culturais como dos meios institucionais.
>
> **Rebelião** – corresponde, não à simples negação dos fins e dos meios institucionais, mas à afirmação substitutiva de fins alternativos, mediante meios alternativos.

[12] Ibidem, p. 64

Tais respostas à tensão existente na Advocacia Geral da União são facilmente encontradas observando-se as condutas individuais dos Advogados Públicos, mas ao que interessa nesta análise importa observar que existe um inegável afastamento das possibilidades institucionais aos fins culturais próprios da sua criação enquanto órgão constitucional.

Face à situação descrita pelos próprios Procuradores Gerais no documento anexo é fácil afirmar que a conduta “Conformista” está longe de ser encontrada. A “Apatia” talvez seja a causa de muitas doenças, geradas pela negação da própria autorrealização, pela desistência de realização profissional. “O Ritualismo” é o mais frequente, muitas vezes citado pelo próprio Judiciário em função da absurda repetição de processos – e isto não apenas pelo natural crescimento do número de demandas de natureza coletiva – mas devido ao oferecimento de recursos na imensa maioria dos processos, sem a mínima avaliação da juridicidade das questões, mas apenas e simplesmente para sustentar as decisões adotadas administrativamente. É provável que, em termos sociológicos, a atitude generalizada dos Advogados Públicos seja caracterizada como “Rebelião”, pois, nos termos descritos, a insatisfação está acompanhada de alternativas substitutivas do atual padrão, incluindo pedidos de apoio à aprovação de propostas de Emendas Constitucionais, notadamente as de número 82 e 443.

Importa destacar o modelo de adequação individual sob nº 2 por considerá-lo interessante ao desenvolvimento deste trabalho:

A Inovação. Este item será igualmente desenvolvido como fundamento de Direito Administrativo, onde se procurará responder a questão “A inovação é o delito?”, porém enquanto aspecto de Sociologia do Direito Penal, aproveitado para este estudo de especialização em Direito do Estado, importa esclarecê-lo como resposta dos Advogados Públicos a uma Instituição que necessita amadurecimento na condição de Função Essencial à Justiça, nos termos constitucionais.

A lição de Alessandro Baratta indica que esta é a resposta de um membro de um grupo que não atende aos meios institucionais para alcançar os fins culturais a que visa. É necessário perceber, no entanto, que os fins culturais perseguidos pela Advocacia Pública são aqueles que decorrem do artigo 131 da Constituição Federal, quais sejam a representação judicial e extrajudicial dos três Poderes da União e consultoria e assessoramento do Poder Executivo (11 CF/88, art. 131) e que os meios institucionais a que não se submete o Advogado Público quando assume uma postura inovadora são, dentre outros, aqueles que deram origem ao atual estado de fato da Advocacia Geral da União e que colocaram em movimento as diversas associações de classe e acabaram por aproximar, pela via transversa da crítica e da desaprovação, à unanimidade, os Advogados Públicos da União.

O momento, portanto, apresenta-se como uma oportunidade muito apropriada para o avanço institucional, sendo adequado considerar a Instituição em suas condições estruturais e funcionais em meio a esta importante crise, mas, ao mesmo tempo, observando-a, independentemente da crise uma vez que as condições que deflagraram a atual situação institucional estão, possivelmente, intrinsecamente relacionadas à própria crise por que passa o governo federal, protagonista, ou, no mínimo, importante personagem na situação de anomia social por que passa o nosso país, nos termos inicialmente descritos.

Em que pesem as deficiências estruturais e funcionais, nas quais se pode considerar, sem dúvida, a questão orçamentária, a necessária carreira de apoio administrativo, a remuneração, as instalações físicas, equipamentos e sistemas disponibilizados, abertura de concursos públicos e provimento de cargos de Advogados Públicos em número maior do que o número de aposentadorias, de maneira a tornar equilibrado o enfrentamento da crescente demanda judicial, que se manifesta em evidências como a constante criação de novas Varas Federais por todo o país e o elevado número de processos judiciais, especialmente visível nas respectivas páginas eletrônicas dos Tribunais Regionais Federais, estas questões estão diretamente no centro da crise por que passa a AGU.

Afastadas estas questões, observa-se uma funcionalidade não ordinária que está acima da funcionalidade ordinária, da qual esta é decorrente e que, em mais uma

importação conceitual da nova Criminologia Crítica, pode ser classificada como Associação Diferencial. A funcionalidade ordinária corresponde à estrutura estabelecida para o próprio funcionamento administrativo, o cumprimento das finalidades constitucionais e legais fixadas para o órgão, seu esquema hierárquico composto pelas autoridades responsáveis pela representação institucional e a consequente distribuição por competências para a atuação nas diversas demandas conforme sua natureza administrativa ou contenciosa.

A funcionalidade não ordinária é anterior à ordinária, mas a acompanha em seu íntimo. Em seu aspecto mais exterior manifesta-se pela escolha dos dirigentes, desde o Ministro, os Procuradores Gerais, Regionais, Seccionais, Chefes de Departamentos, Coordenadores e, enfim, todos os cargos de comando. Estas escolhas, no entanto, não se resolvem exclusivamente por vinculações políticas, não se resolvem pelas definições político-partidárias individuais. Tais escolhas são apenas a face exterior desta funcionalidade que estamos considerando não ordinária e que vai nos ajudar a compreender a Associação Diferencial no âmbito da Advocacia Geral da União.

Na obra básica que trabalhamos para o desenvolvimento deste estudo, Alessandro Baratta apresenta a teoria da Associação Diferencial, desenvolvida por E.H. Sutherland, em ensaio de 1940, que trata dos crimes de colarinho branco, segundo a qual:

> [...] 'a criminalidade, como qualquer outro modelo de comportamento, se aprende (aprendizagem de fins e de técnicas) conforme contatos específicos aos quais está exposto o sujeito, no seu ambiente social e profissional'. Robert Merton, analisando essa mesma criminalidade de colarinho branco, concluiu que "a classe dos homens de negócio, da qual se recruta grande parte desta população amplamente desviante mas escassamente perseguida, corresponde, de fato, ao tipo caracterizado pela proposta inovadora. Estes sujeitos – observa Merton – aderem e personificam decididamente o fim social dominante na sociedade norte-americana (o sucesso econômico) sem ter interiorizado as normas institucionais, através das quais são determinadas as modalidades e os meios para a obtenção dos fins culturais [...].[13]
>
> O acesso aos canais legítimos para enriquecer-se tornou-se estreito por uma estrutura estratificada que não é inteiramente aberta, em todos os níveis, aos indivíduos capazes [...]. A cultura coloca, pois, aos membros dos estratos inferiores, exigências inconciliáveis entre si. Por um lado, aqueles são solicitados a orientar a sua conduta para a perspectiva de um alto bem-estar

[13]Ibidem, p. 66.

> [...]; por outro, as possibilidades de fazê-lo, com meios institucionais legítimos, lhes são, em ampla medida, negadas.[14]

Os estudos citados, das áreas de Sociologia e Criminologia focam seus objetivos na prática criminosa e ainda que se possa tangenciar a ação dos Advogados Públicos com penetração ou não no círculo da corrupção, a transposição para o âmbito da Advocacia Geral da União nos permite visualizar três formas de vinculação por Associação Diferencial, as quais podem justificar as modificações que assim se pretende sustentar. São elas a associação diferencial por corrupção, associação diferencial por ideologia e associação diferencial por "status".

Cada uma destas perspectivas de avaliação da conduta dos Advogados Públicos parece abrir um campo próprio de pesquisa. Desde logo entendemos que a Associação Diferencial dos Advogados Públicos conforme a causa geral, se podemos dizer assim, encontrada por Merton, na sociedade norte-americana, enquanto "busca do sucesso econômico" corresponde a Associação Diferencial por corrupção, pois deliberadamente adota comportamentos ilegais. E nisto não estamos pretendendo nenhuma nova tipificação penal, estamos apenas perscrutando a realidade que permeia a Advocacia Pública na tentativa de realizar uma adequada assepsia da Instituição, favorecendo-a para superar a atual crise, desenvolvendo-se e afirmando uma sustentável identidade institucional. A Associação Diferencial por "status" já permite a percepção de uma atuação jurídica vinculada a grupos culturais cuja interpretação do ordenamento legal pode não corresponder ao senso comum, mas nem de longe corresponde a uma atuação ilegal. A organização político-econômica engendra uma perspectiva social em que a realização pessoal de cada um dos indivíduos que a compõem está fixada na classe dominante, não só sucesso econômico, mas poder e reconhecimento. Desta forma, contribuir com as iniciativas políticas e administrativas de um governo eleito corresponde a fazer parte deste mesmo governo, e defendê-lo, inclusive com o argumento de que suas propostas políticas foram aprovadas nas urnas – e aqui vale registrar que quando o governo brasileiro enfrenta sua maior crise política desde as eleições diretas, quase que simultaneamente, a Advocacia Geral da União está por

[14]Ibidem, p. 65.

implodir, com a entrega de mais de 1.300 cargos de comando, ultimados com os cargos dos Procuradores Regionais.

A Associação Diferencial por ideologia, a nosso ver, ao contrário do que possa parecer, é uma chave para a construção de uma Instituição sólida. E o mais interessante é que o reconhecimento desta perspectiva não exige esforços significativos nem a nível de investimentos materiais ou financeiros de qualquer natureza nem a nível de qualificação pessoal, além da que já é considerada. Basta permitir que se manifestem os valores individuais que sustentam cada um dos Advogados Públicos, enquanto operadores do Direito. Exige, é claro, uma atenção focada na instrumentalização de meios para que estes valores pessoais sejam encontrados no sistema legal e não fora dele. E se cada indivíduo é expressão do ambiente em que está inserido, também os mais de oito mil Advogados Públicos podem ser elementos de integração dos diversos grupos culturais de onde provêm, respeitada a organização social com sua distribuição de competências decisórias.

A Associação Diferencial por corrupção dispensa comentários quanto ao prejuízo que implica para a sociedade e, portanto, deve ser evitada e punida. A Associação Diferencial por “status” não é prejudicial à Sociedade, ou pelo menos não deveria ser, e não seria caso houvesse a garantia de que um governo legítimo não imporia a sua própria ideologia ao país, à revelia de todo o sistema ético-moral, jurídico, político e social que sustentam a sociedade. Mas, infelizmente, esta garantia não existe. Não existe nenhum dispositivo ou sistema que impeça a ação autoritária de um governo. O que existe é o que vimos no atual quadro nacional: ação política sustentada por instituições consistentes como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, mas tal ação não é preventiva. Os fatos acontecem e quando a sociedade se encontra em situação crítica, em anomia social, como vimos, surge uma onda de legalidade, investigações policiais e ações do Ministério Público, grandes empresários são presos, o primeiro escalão do governo, Deputados Federais e Senadores investigados levantando suspeitas sobre a máquina pública dirigida pelo Poder Executivo. Tudo isto pode ser curativo, mas sem dúvida é absolutamente traumático.

Bem ou mal, o sistema legal é o que é produzido pela sociedade, pelo sistema político-social que, além da normatização pelo Congresso Nacional prevê a harmonia

dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a ação equilibrante de uns sobre os outros.

Neste sentido, impõe-se verificar os fundamentos constitucionais que sustentem a implantação desta nova funcionalidade administrativa para a Advocacia Geral da União, visando a afirmação da Instituição nos moldes do que deveria ser a própria Federação, talvez como um microcosmo federativo e, desta forma, fortalecendo-a, enquanto importante elemento de sustentação do sistema político-social.

CONCLUSÃO

Apesar de que o Prof. Dr. Nilo Batista, Diretor do Instituto Carioca de Criminologia, considere tardio o surgimento de uma "ciência geral do direito penal que desabrocha num quadro planetário no qual o discurso penal desloca o foco do proletariado para o conjunto dos grupos sociais cotidianamente marginalizados que costumamos reagrupar sob a compreensiva denominação de excluídos"[15], no desenvolvimento do presente estudo acreditamos ser esta mesma "ciência geral" capaz de abrir as diversas portas da estratificação social, tanto no âmbito das ciências quanto no âmbito das diversas instituições da estrutura social, sejam quais forem os fundamentos de sua existência.

A máxima firmada pelo mesmo Dr. Nilo acerca do conjunto das reflexões teóricas e dos dados empíricos reunidos por uma Criminologia nova, concebendo-se como vértice interdisciplinar, metodologicamente pluralista demonstra claramente a necessidade de oxigenação na elaboração jurídica, nestes termos: *"Ou bem o jurista pensa o sistema penal do qual participa, ou bem se converte num jurista-objeto, reprodutor mecânico das funções concretas do controle social penal numa sociedade determinada".* [16] Esta máxima é aplicável a qualquer área de estudos, particularmente no mundo jurídico, bastando, que se retire a especialização "penal" para destacar a

[15]Ibidem, p. 3.
[16]Ibidem, p. 2 e 3.

necessidade de pensar o sistema inteiro no qual se insere a área de estudos que se pretende tomar como objeto de trabalho.

A proposta ora lançada, com apoio nos conceitos da nova Sociologia Criminológica, especialmente a Anomia e a Associação Diferencial, visa a maturação de uma identidade institucional para a Advocacia Geral da União a partir da afirmação da independência funcional dos Advogados Públicos, na medida em que valorizado o pensamento jurídico e respeitados os fundamentos jurídicos identificados pelos Operadores do Direito conforme suas próprias realidades, suas ideologias particulares, sejam ético-morais, políticas, filosóficas ou religiosas e observadas suas competências e a hierarquia institucional. Procura aplicar, na atuação jurídico-administrativa da Advocacia Geral da União, o salto qualitativo que, nas palavras do Dr. Juarez Cirino dos Santos é revelado por Alessandro Baratta para a Criminologia Crítica como "uma metodologia capaz de dar conta do movimento social – uma razão crítica que pudesse apreender a sociedade na lógica de suas contradições e adotar essa lógica como método de pensamento: a dialética como *ratio essendi* e *cognoscendi* da realidade."[17]

[17]Ibidem, p. 14.

ANEXO

REGIONAIS DA PGU E PGF ENTREGAM CARGOS

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES PROCURADOR-GERAL DA UNIÃO PAULO HENRIQUE KUHN E PROCURADOR-GERAL FEDERAL RENATO RODRIGUES VIEIRA

Os 5 (cinco) Procuradores Regionais da União e os 5 (cinco) Procuradores Regionais Federais signatários, imediatamente subordinados a Vossas Excelências, diante do inegável cenário atual de grave crise institucional por que passa a Advocacia-Geral da União, reconhecida pelo próprio dirigente máximo da Instituição com a criação do Comitê de Interlocução, consideram indeclinável o dever ético-funcional de, respeitosamente, registrar a Vossas Excelências que:

As precaríssimas condições de trabalho das Procuradorias da União e Procuradorias Federais de todo o país refletem deficiências estruturais que acompanham a nossa Instituição há muitos anos, tendo, porém, se agravado sobremaneira nos últimos 5 (cinco), a despeito de todo o esforço que os dirigentes da PGU e PGF, em especial Vossas Excelências, têm empreendido ao longo desse período com o irrestrito apoio de sua equipe em todo o território nacional;

Os frutos desse esforço coletivo, heroicamente desempenhado por colegas espalhados por todo o país, alçaram a Advocacia-Geral da União a um patamar inédito de relevância e protagonismo no cenário jurídico nacional e internacional nos últimos tempos, consolidando sua vocação de Função Essencial não só à Justiça, como consta expressamente na Constituição da República, mas, muito mais do que isso, Função Essencial à governabilidade, à segurança jurídica, à defesa do Erário e à manutenção de programas e políticas públicas fundamentais para a população brasileira;

O Estado Brasileiro, corretamente, optou pelo fortalecimento institucional do seu Poder Judiciário Federal, por meio da criação de Varas, cargos, estrutura e condições efetivas de funcionamento, fazendo o mesmo com o Ministério Público da União e, mais recentemente, com a Defensoria Pública da União, Funções igualmente Essenciais à Justiça, porém com o nítido viés de atuar em face do Estado Brasileiro, cuja defesa, a cargo da Advocacia-Geral da União, não possui mínimas condições de prosseguir digladiando nas lides contenciosas sem a devida paridade de armas;

Significa dizer que ao mesmo tempo em que se assiste a um fortalecimento estrutural das Instituições que mais demandam a Administração Pública Federal em juízo, e bem assim do Poder de Estado por onde tramitam as cada vez mais crescentes e bem instruídas ações judiciais de ataque ao Poder Público, menos são oferecidas condições estruturais para a Instituição que possui a competência constitucional de promover a defesa do Estado e das políticas públicas fundamentais para a população brasileira;

Os problemas estruturais das nossas Procuradorias se revelam, de início, na ausência de uma carreira de apoio específica e que atenda, sob o ponto de vista quantitativo e

REGIONAIS DA PGU E PGF ENTREGAM CARGOS (CONT.)

Os problemas estruturais das nossas Procuradorias se revelam, de início, na ausência de uma carreira de apoio específica e que atenda, sob o ponto de vista quantitativo e qualitativo, as necessidades básicas dos membros da AGU nas múltiplas tarefas administrativas imprescindíveis para a boa realização das suas atividades finalísticas. Essa deficiência provoca a necessidade de redirecionamento da força de trabalho dos Advogados e Procuradores para áreas-meio, o que, além de ser antieconômico e de discutível legalidade, compromete gravemente a qualidade do trabalho-fim – quando não o próprio exercício dessa atividade –, atentando, pois, contra o interesse público;

De modo especial, a ausência de uma carreira de apoio própria e qualificada compromete de forma direta os cofres da União, em virtude de um insuficiente – e em várias Procuradorias, inexistente – Núcleo de Cálculos e Perícias, setor absolutamente imprescindível para subsidiar as impugnações de cálculos e perícias apresentados pela contraparte em processos judiciais, situação que já pode estar gerando prejuízos e desperdício de recursos públicos, potencializando, diga-se, eventuais responsabilizações;

Também de modo muito particular, a ausência de investimento em sistemas e tecnologia da informação, voltados à atividade finalística, bem como de apoio administrativo qualificado já está colocando em risco a atuação proativa que tanto destaque concedeu à Advocacia-Geral da União – culminando na obtenção do Prêmio Innovare em 2011 –, na medida em que não há mecanismos eficazes de cruzamento de dados, muitos deles oriundos de órgãos integrantes da própria Administração Pública Federal, e nem condições mínimas de apoio para a realização de tarefas como pesquisa de bens, localização de pessoas, consulta e alimentação de sistemas como o CADIN, etc., comprometendo, de forma direta, o fundamental trabalho de recuperação de recursos públicos, muitos deles frutos de malversação;

Os problemas estruturais também se revelam na insuficiente dotação orçamentária ou mesmo na inadequada gestão de contratos de prestação de serviços, ocasionando deficiências visíveis em diversas Unidades, no que se refere a instalações prediais, veículos em número insuficiente e que não atendem requisitos mínimos de segurança, salas e banheiros em péssimo estado de conservação, inclusive com falta (ou demora na reposição) de itens básicos de higiene pessoal, entre outras tantas situações semelhantes, algumas das quais beirando o desrespeito à dignidade de membros, servidores e demais trabalhadores que exercem seus ofícios nas dependências das Procuradorias. Não é raro tomarmos conhecimento de inundações, princípios de incêndio, infestação por ratos ou morcegos, falta de água potável, banheiros sem condições de uso e móveis e condicionadores de ar quebrados;

REGIONAIS DA PGU E PGF ENTREGAM CARGOS (CONT.)

Revelam-se, ainda, em valores ínfimos de diárias para o deslocamento dos membros em viagens institucionais, obrigando, não raras vezes, a ter o Advogado que pagar para trabalhar. Também se revelam em valores absolutamente defasados de Bolsa-Estágio, ora inviabilizando a contratação de estagiários, ora implicando alta rotatividade decorrente de ofertas melhores de outras Instituições;

Boa parte desses problemas, é lamentável registrar, decorre da política atual de gestão estratégica vigente na Advocacia-Geral da União, cuja Adjuntoria que leva esse nome acaba por tolher, sem critérios claros, importantes iniciativas das Procuradorias, promovendo impertinentes ingerências em rotinas administrativas (como por exemplo na cessão/requisição de servidores, movimentação de pessoal, etc.) e até mesmo na condução de projetos relevantes dos órgãos de execução da PGU. Essa constatação, há que se dizer, contraria regra elementar de que a valorização de qualquer Instituição começaria dentro da própria Instituição;

É inegável que os projetos que a PGU e a PGF já realizaram e vem realizando, sob a liderança de Vossas Excelências, representam ganhos institucionais altamente meritórios para a advocacia pública brasileira, já ampla e formalmente reconhecidos, valorizados e premiados no âmbito externo (Poder Judiciário, Órgãos e Autoridades Públicas), como é o caso do Gestão por Resultados (Relatórios 3G), Presença em Tribunais, Redução de Litígios, Conciliações, Sucesso Calculado, Acompanhamento Especial de Ações Relevantes, Combate à Corrupção, Plantões em casos de grandes eventos como leilões, ENEM, entre tantos outros, sem falar nas orientações que uniformizam a atuação contenciosa de norte a sul do país, propiciando o domínio da gestão e dando condições para uma atuação combativa, organizada, estratégica e, sobretudo, exitosa dos Advogados da União e Procuradores Federais, não havendo hoje qualquer política pública emperrada por decisão judicial;

Entretanto, todos esses projetos e o próprio funcionamento regular dos órgãos de execução da PGU e PGF, atualmente sob as nossas supervisões regionais, encontram-se séria e gravemente comprometidos pela situação a que chegou a Advocacia-Geral da União, o que se infere da impossibilidade prática de gerir equipes completamente desmotivadas com o descrito aviltamento das condições de trabalho;

O evidente descompasso remuneratório das carreiras da Advocacia Pública em comparação com as demais Funções Essenciais à Justiça e ao Poder Judiciário agravam o quadro de desmotivação, inviabilizando a manutenção do apoio entusiasmado e comprometido das nossas equipes nos mais diversos projetos, apoio esse que, até o momento, tem feito a diferença para a obtenção das taxas de êxito amplamente favoráveis que temos entregado à Administração, sem a justa contrapartida.

REGIONAIS DA PGU E PGF ENTREGAM CARGOS (CONT.)

Somado aos registros acima, no último dia 21, foram protocolados pelas Associações Representantes das carreiras que compõem a AGU mais de 1300 pedidos de exoneração de cargo e/ou encargo. Nesse montante estão praticamente todos os Procuradores Chefes da União e Federais nos Estados, das Procuradores Seccionais da União e Procuradores Seccionais Federais nos Municípios e Chefes de Escritórios de Representação, nossos subordinados imediatos, o que, se ultimado for, inviabilizará completamente a gestão dessas Unidades, diante inclusive da ausência de interessados em assumir a titularidade da imensa maioria delas.

Demais disso, também os detentores dos cargos de gestão das nossas Procuradorias Regionais, em sua esmagadora maioria, apresentaram seus respectivos pedidos de exoneração, consolidando um cenário iminente de total impossibilidade de continuarmos gerindo nossas equipes, que, em última instância, compõem também a equipe de Vossas Excelências.

Reafirmamos, pois, que o processamento desses pedidos de exoneração tornará prejudicado o funcionamento regular de praticamente todos os órgãos de execução da PGU e da PGF, comprometendo as gestões regionais pelo simples fato de que as equipes dos signatários, sejam as que integram as Procuradorias Regionais, sejam as que compõem as demais unidades Brasil afora não mais existirão.

É nesse cenário – sombrio, porém absolutamente fidedigno à realidade – e com essas comunicações que compartilhamos a Vossas Excelências o nosso desejo de que a superação dessa fase seja feita de forma efetiva por todas as autoridades que, juntamente conosco, dirigem a Advocacia-Geral da União, a fim de que todas elas, sem exceção, a partir do seu dirigente máximo, comprometam-se com melhorias estruturais e imediatas para a Instituição, notadamente com o apoio efetivo, ostensivo e declarado às PEC's 82 e 443, o envio urgente do Plano de Carreira e Cargos dos servidores da AGU para o Congresso Nacional, a regulamentação do pagamento de honorários advocatícios, entre outras medidas, além de mudanças internas imediatas relacionadas à gestão estratégica e rotinas administrativas.

REGIONAIS DA PGU E PGF ENTREGAM CARGOS (Cont.)

Cremos, por fim, diante do cenário posto e da fase adiantada em que se encontram as referidas PEC's no Congresso Nacional, que a sinalização efetiva dessas medidas pode ser feita em prazo não superior ao início do recesso parlamentar, sem o que concluiremos que não haverá mínima sustentabilidade para continuar gerindo os órgãos de execução da PGU e PGF – as Regionais em particular –, razão pela qual desde já vimos colocar os nossos cargos de Procuradores Regionais à inteira disposição de Vossas Excelências, porquanto entendemos que terão sido perdidas as condições mínimas para a manutenção do desempenho e do êxito de nossas equipes até aqui alcançados, para, se for o caso, formar-se novas equipes eventualmente dispostas a se submeter às condições ora relatadas. Nessa última hipótese, desde já agradecemos a confiança depositada em nosso trabalho ao longo desse período."

REFERÊNCIAS

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Edição 1999 Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Revista Época, 09/02/2015, p, 29; 30.

_____. 02/03/2015, p. 52 e 54.