

Além da Lava Jato: Estratégias de Comunicação do Ministério Público Federal nas 10 Medidas Contra a Corrupção¹

Felipe Luchete de OLIVEIRA²

Escola de Comunicação e Artes – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP

Resumo

O presente artigo descreve como o Ministério Público Federal desenvolveu estratégias comunicacionais para propagar suas 10 Medidas Contra a Corrupção, fortalecendo a imagem da instituição como órgão de combate a esse tipo de crime, apesar de outras atribuições e deveres reconhecidos pela Constituição Federal, e conseguindo mobilizar parcela da população brasileira para manter o tema na agenda pública e cumprir seu objetivo de pressionar a Câmara dos Deputados a analisar as propostas.

Palavras-chave: Ministério Público Federal; comunicação; campanha; estratégias.

Introdução

Na busca por reconhecimento institucional desde a Constituição Federal de 1988, quando ganhou novas atribuições, o Ministério Público Federal vem buscando consolidar sua imagem de combatente da corrupção com a Operação Lava Jato, longa investigação sobre desvios de dinheiro e fraudes em contratos da Petrobras e em outros órgãos da Administração federal, iniciada em março de 2014³.

Depois de receber cartas de cidadãos em apoio ao trabalho, a instituição decidiu aproveitar tal prestígio para estimular apoio a uma série de mudanças legislativas, denominadas 10 Medidas Contra a Corrupção. O objetivo é ampliar penas, suprimir recursos no sistema processual penal, evitar prescrições, criminalizar condutas como o “caixa dois” em campanhas eleitorais e fazer testes periódicos com agentes públicos para analisar se serão flagrados em situações irregulares simuladas, por exemplo.

Para conseguir a aprovação desse pacote de propostas, o MPF (sigla que passaremos a adotar) lançou uma campanha nacional que envolveu não apenas formas tradicionais de propaganda ou mero envio de *releases* por parte da assessoria de imprensa. Nossa hipótese é que a instituição tem buscado manter o tema na agenda pública da sociedade brasileira por meio de estratégias de comunicação organizadas, que serão analisadas neste artigo, para

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação do XVI Encontro dos Grupos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Estudante de Especialização em Comunicação Pública Governamental da ECA-USP, email: felipe.luchete@gmail.com

³ Jornal “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 12 jul.2016.

manter-se ainda em pauta mais de 15 meses depois da divulgação das propostas, em março de 2015, e pressionar a votação das medidas no Poder Legislativo.

Consideramos que tais iniciativas representam modelo de comunicação pública, como “instrumento de construção da agenda pública” e “estímulo para o engajamento da população” (BRANDÃO, 2006, p. 6). Também aplicamos o conceito por envolver tanto um órgão público na emissão da mensagem como por apresentar objeto e ter como finalidade a realização do interesse geral (HASWANI, 2013, p. 153).

Com o apoio anunciado de 2.175.902 signatários e noticiário favorável, o projeto de lei de iniciativa popular, conduzido pelo MPF, foi protocolado em março de 2016 na Câmara dos Deputados e, menos de três meses depois, a Casa criou uma comissão especial para analisar cada ponto⁴.

Em um cenário político marcado por escândalos de corrupção, como os propagados pelos desdobramentos da Operação Lava Jato, o MPF transformou a iniciativa em símbolo de tentativas de melhorar o país. Como já apontava Lippmann em 1922, “aquele que capturar os símbolos que contêm o sentimento público no momento controla por seu intermédio as formulações da política pública” (2008, p. 187).

Perfil da Instituição

O MPF compõe um dos quatro ramos do Ministério Público da União, com atribuições distintas: um dos “irmãos” é o Ministério Público do Trabalho, que atua em causas ligadas às relações de trabalho envolvendo interesse público; já o Ministério Público Militar apura e propõe punições a autores de crimes militares praticados por integrantes das Forças Armadas, no exercício de suas atividades, e em infrações cometidas contra o patrimônio das mesmas; o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios fiscaliza a aplicação da lei nos processos de natureza cível e criminal que tramitam no Poder Judiciário do Distrito Federal, com estrutura semelhante aos Ministérios Públicos estaduais.

O papel do MPF é atuar nos casos de competência da Justiça Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. A lista de tarefas é extensa e inclui participação em processos cíveis e criminais (como parte ou *custos legis*, quando é chamado para elaborar parecer⁵) e questões extrajudiciais, sem litígio.

Na área criminal, destacamos o envolvimento em casos de delitos contra a Administração Pública Federal (que causem prejuízo a bens, serviços ou interesses da

⁴ Conforme divulgado pelo MPF em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>.

⁵ OLIVEIRA, 2006, p. 67.

União, de suas autarquias e das empresas públicas), inclusive lavagem de dinheiro e aqueles praticados por servidor federal, como corrupção ativa ou passiva (oferta e recebimento de vantagem indevida para o funcionário público praticar determinado ato).

Nessas situações, geralmente, um procurador da República apresenta denúncia à primeira instância do Poder Judiciário, com base em investigações próprias ou da Polícia Federal. Se o juiz encontrar indícios suficientes de materialidade (demonstrando que o delito realmente foi praticado) e autoria (elementos capazes de envolver a pessoa citada), reconhece a abertura de ação penal e fixa prazos para analisar provas e versões da defesa, até chegar a uma sentença. Uma série de recursos permite questionar as decisões tomadas ao longo do processo, na própria instância e em cortes superiores, como os cinco tribunais regionais federais distribuídos pelo país e o Superior Tribunal de Justiça. Só questões constitucionais podem ser levadas ao Supremo Tribunal Federal. Quando todos os recursos se esgotam, afirma-se que o processo transitou em julgado.

O comando do MPF cabe ao procurador-geral da República, também chefe do Ministério Público da União, porém “cada um de seus integrantes tem liberdade de agir como se fosse a própria instituição, não havendo, a rigor, uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência” (CASTILHO; SADEK, 2010, p.3).

Até a Constituição Federal de 1988, o MPF tinha menos prerrogativas e era responsável por defender a União e seus órgãos em processos judiciais. “Os constituintes, percebendo que tal atribuição acabava gerando uma certa confusão, eis que, por vezes, as funções de ‘acusar’ e ‘defender’ competiam ao mesmo órgão, resolveram mudar as coisas” (OLIVEIRA, 2006, p. 18). O artigo 131 da Carta Magna atribuiu à Advocacia-Geral da União a tarefa de defender a União judicial e extrajudicialmente.

Em tese, portanto, o MPF ficou livre para acusar inclusive integrantes do governo federal, de autarquias e de empresas públicas, embora, no aspecto organizacional, sua estrutura e seu pessoal continuem ligados ao Executivo. Para Valladão (1984, p.10-11),

se Montesquieu tivesse escrito hoje *O Espírito das Leis*, por certo não seria *tríplice, mas quádrupla, a divisão de poderes*. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro acrescentaria ele: o que defende a sociedade e a lei – perante a Justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado (apud MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, grifo nosso)⁶.

⁶ VALLADÃO, A. Op. cit., In: MARQUES, J. B. de Azevedo. Direito e Democracia: O Papel do Ministério Público. São Paulo: Cortez, 1984. p.10-11.

Falcão (2015) apresenta ainda outro aspecto de renovação do MPF: a mudança geracional de seus integrantes, assim como de juízes e delegados, que dão mais prioridade aos “fatos que às doutrinas” e “usam de múltiplas estratégias”, inclusive nas esferas jurídica, política e comunicativa.

A partir de 2003, ampliaram-se megaoperações com prisões e buscas promovidas no mesmo dia e organizadas pela Polícia Federal e pelo MPF, muitas vezes com auxílio de órgãos fiscalizadores, como a Receita Federal⁷. Dez anos depois, investigações dos “crimes do colarinho branco” ultrapassaram ações contra o tráfico de drogas e o contrabando⁸.

De acordo com Gripp (2016), membros do MPF perceberam que não bastava apenas a melhor capacitação dos investigadores:

Era preciso “vender” melhor o peixe. Sob contrato de sigilo, jornalistas tarimbados passaram a percorrer o Brasil para treinar procuradores [...]. Eles foram instruídos a trocar termos jurídicos por palavras de fácil compreensão, a explicar didaticamente o conjunto de evidências colhidas e a lidar com todo o potencial das mídias digitais. Uma regra passou a ser religiosa: anúncios importantes jamais devem ser feitos em entrevistas individuais. Em grandes operações, se possível, as entrevistas são compostas por ao menos um procurador, um delegado da PF e um representante da Receita Federal. Além de evitar crises de ciúmes, a ideia é demonstrar unidade e dar peso às revelações.

A Operação Lava Jato foi deflagrada em março de 2014, a princípio focada em doleiros. Se novos personagens surgiram por acaso, alcançando a Petrobras e outros órgãos públicos, não se pode afirmar o mesmo sobre a permanência do tema no noticiário. A investigação é separada em etapas, chegando à trigésima segunda fase em julho de 2016⁹, e acompanhada pela população como capítulos de uma novela.

O próprio grupo de procuradores organizado em Curitiba para apurar a história (denominado força-tarefa¹⁰) reconhece que um de seus objetivos é “envolver a sociedade na prevenção e combate desses crimes, mediante estratégias de comunicação social”¹¹. Meses depois do início da operação, já com apoio popular, a mesma equipe formulou o esboço das 10 Medidas Contra a Corrupção. Em janeiro de 2015, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, criou comissões de trabalho para analisar as propostas e, em março, aprovou a iniciativa como campanha institucional de todo o MPF¹².

⁷ Conforme estatística da Polícia Federal desde 2003, em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>>.

⁸ Jornal “O Estado de S. Paulo”, São Paulo, São Paulo, 9 set.2013, p. A6.

⁹ Jornal “Folha de S.Paulo”, São Paulo, São Paulo, 12 jul.2016.

¹⁰ Equipe de especialistas reunida para cumprir objetivo específico, em casos de delitos complexos, que exijam durante certo período de tempo a coordenação de esforços de um ou mais órgãos (PALUDO, 2011).

¹¹ Conforme inscrição da força-tarefa da Lava Jato no Prêmio Ajufe: Boas Práticas de Gestão 2016, enviada por imprensa@ajufe.org.br.

¹² Histórico divulgado no site das 10 medidas: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/historico>>.

Descrição das 10 Medidas

Uma curiosidade em relação à iniciativa do MPF é que as chamadas 10 Medidas Contra a Corrupção envolvem na verdade 20 anteprojetos de lei, incluídos em dez eixos temáticos e baseados em três pilares: tentativas de prevenir crimes, endurecer penas e impedir a impunidade. Resumimos abaixo as propostas, divulgadas pela instituição¹³:

1. Investimento em prevenção

a) Tribunais do país e unidades do Ministério Público devem divulgar anualmente número de ações de improbidade e processos criminais em andamento e a quantidade dos já julgados; se as estatísticas demonstrarem prazo de julgamento além do razoável, poderão ser “instauradas as medidas administrativas e disciplinares cabíveis”;

b) Quando existir “suspeita de prática ímproba” relacionada a agentes públicos, eles poderão ser submetidos a testes de integridade, sem conhecimento prévio, “com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos”. Os resultados poderão ser usados em procedimentos disciplinares e como prova em ações cíveis e penais;

c) De todos os gastos com publicidade, governos devem destinar parcela mínima para “ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção”, sendo 15% dos recursos investidos pela União; 10% pelos Estados e pelo Distrito Federal e 5% pelos municípios;

d) introduzir na legislação a figura do informante confidencial, para estimular que quem saiba de atos corruptos denuncie as práticas, sem risco à sua integridade física.

2. *Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos*: possibilitar a condenação do servidor público que apresentar bens, direitos ou valores incompatíveis com seus rendimentos (hoje, mesmo que se constate o quadro, o agente somente responde à Justiça quando existem indícios dos crimes que poderiam ter levado ao enriquecimento), com pena de 3 a 8 anos de prisão e confisco dos bens.

3. *Aumento de penas*: inclusão da corrupção no rol de crimes hediondos, quando a prática superar cem salários-mínimos, com pena mínima entre 7 e 15 anos de prisão. Elevar para 4 anos a pena mínima dos crimes mais graves contra a Administração Pública.

4. Aperfeiçoamento do sistema recursal

a) Quando o tribunal julgar que um recurso é manifestamente protelatório (tenta adiar o cumprimento de decisão) ou considerar abusivo o direito de recorrer, reconhecerá o trânsito em julgado da decisão questionada;

¹³ <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos>

b) Disciplinar os pedidos de vista: quando o membro de um órgão colegiado do Judiciário suspender o julgamento para analisar melhor o caso, ficará obrigado a devolver os autos nas próximas cinco sessões, no máximo;

c) Revisar recursos do Código de Processo Penal: colocar limites aos embargos de declaração (que, em tese, pedem ao julgador para esclarecer trechos da decisão) e embargos infringentes (revisão do julgamento em órgão colegiado, quando a decisão não é unânime);

d) Execução provisória da pena: quando tribunais de segunda instância proferirem decisões condenatórias em matéria penal, o réu já iniciará o cumprimento da pena.

5. Maior eficiência da ação de improbidade administrativa

a) Agilizar a tramitação dos processos: instituir um momento único de citação do réu (e não dois, como obrigatório atualmente);

b) Criar Turmas, Câmaras e Varas Especializadas em ações de improbidade;

c) Disciplinar o uso de acordos de leniência nas ações de improbidade: reconhecer que pessoas físicas e jurídicas poderão ter pena menor quando assumirem atos irregulares, identificarem demais envolvidos e prometerem reparar o dano.

6. Ajustes na prescrição penal: Mudanças técnicas na contagem de prazos para evitar que réus deixem de ser condenados porque passou o tempo estipulado para julgá-los.

7. Ajustes nas nulidades penais: explicitar quais práticas não serão consideradas provas ilícitas, pois o conceito atual (“obtidas em violação a normas constitucionais ou legais”) é amplo e levou ao “sepultamento de grandes operações policiais de combate ao crime”. Será aberta exceção, por exemplo, quando a prova for adquirida de “boa-fé ou por erro escusável”, quando já houver “decorrido muito tempo entre a violação da garantia e a obtenção da prova” e se utilizada pela acusação para refutar álibi.

8. Responsabilização de partidos políticos e criminalização do “caixa dois”: partidos políticos serão responsabilizados objetivamente (mesmo se agirem sem dolo ou culpa) se ocultarem ou movimentarem valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral, ficando sujeitos a multa entre 10% e 40% do valor dos repasses do fundo partidário e obrigação de ressarcir integralmente o dano à Administração Pública. Tipificar, como crime, a conduta do “caixa dois”, com reclusão de 3 a 10 anos e multa.

9. Prisão preventiva para evitar dissipação do dinheiro

a) Entre as hipóteses para prisão preventiva, acrescentar como válida a prisão fundamentada no objetivo de “permitir a identificação e a localização do produto e proveito do crime, ou seu equivalente, e assegurar sua devolução”;

b) Fixar multa quando instituições financeiras descumprirem ordem judicial para prestar informações bancárias e fiscais de investigados.

10. Medidas para recuperar lucro derivado do crime

a) Reconhecer o confisco alargado: retirar o patrimônio de origem injustificada, transferindo à defesa do acusado a responsabilidade de demonstrar que o bem foi adquirido de forma lícita, como “prévia condenação por crimes graves”;

b) Disciplinar a perda civil de bens adquiridos com a prática de ilícito: ação de extinção de domínio, mesmo se o acusado não foi condenado em ações cíveis e penais.

Nosso objetivo é resumir as propostas, e não avaliá-las, mas cabe a ressalva de que não são consenso no meio jurídico. O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (2015) definiu as medidas como “um retrocesso punitivista do sistema penal e processual penal”, por entender que se restringem a importar institutos jurídicos estrangeiros, ampliar penas sem mecanismos capazes de garantir efetividade à aplicação das leis penais e “afrontar garantias constitucionais tão caras como a presunção de inocência”.

Estratégias de Comunicação

A partir de ideias formuladas pela força-tarefa da Operação Lava Jato, cujo fim é alcançar mudanças legislativas, o MPF adotou as 10 Medidas Contra a Corrupção como campanha institucional. Definiu um porta-voz carismático: o procurador da República Deltan Dallagnol, de 35 anos, mestre em Direito pela Universidade Harvard, coordenador da força-tarefa da Lava Jato e um dos idealizadores das propostas, com frequentes publicações em redes sociais digitais, como Twitter e Facebook¹⁴. Aplicou meios de propagar a campanha, utilizando formas de comunicação interpessoal¹⁵, em grupo¹⁶ e de massa¹⁷ (STRAUBHAAR; LAROSE, 2004¹⁸, apud HASWANI, 2013). Identificamos as seguintes estratégias entre março de 2015, com o lançamento da campanha, e junho de 2016, quando a Câmara dos Deputados anunciou uma comissão especial sobre o tema:

1. *Embalagem*: 20 anteprojeto de lei foram identificados como 10 medidas e passaram a ser assim tratados de forma conjunta, na “forma de um pacote único – quase inseparável” (IBCCRIM, 2015). Procuradores da República sempre defendem publicamente as sugestões como um todo, um rótulo que cria identidade sobre o conjunto, auxilia na

¹⁴ <https://twitter.com/deltanmd?lang=pt>; <https://www.facebook.com/deltan.dallagnol/?fref=ts>

¹⁵ Processo envolvendo duas ou mais pessoas (HASWANI, 2013, p. 91).

¹⁶ Quando três ou mais pessoas se encontram em comunicação, seja em pequenos ou grandes grupos (Ibid. p. 91).

¹⁷ Quando mensagem parte de uma única fonte para centenas a milhares de receptores (Ibid., p. 92).

¹⁸ STRAUBHAAR, J.; LAROSE, R. Comunicação, mídia e tecnologia. Trad. José Antonio Lacerda Duarte. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

memorização e facilita a pesquisa de informações sobre o tema. Quando usuários de internet procuram “Dez medidas” no site de busca Google, páginas sobre a iniciativa do MPF são as primeiras indicadas, inclusive o site oficial da campanha¹⁹. É uma estratégia de *marketing* que Godin (2000, p. 13) chama de “encapsular” a ideia, para que ela se mova.

Embora nem todas as propostas tenham ligação direta com práticas ilícitas contra a Administração Pública – regular pedidos de vista em tribunais e exigir a divulgação de estatísticas de processos julgados, por exemplo –, a crítica contra qualquer uma delas pode representar crítica ao pacote em geral e ainda oposição ao fim da corrupção. A tramitação na Câmara dos Deputados, porém, pode ser fragmentada, pois o Regimento Interno da Casa determina que “cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas”²⁰.

2. *Discurso claro, enfático e repetitivo*: procuradores da República buscam mostrar a corrupção como grande mal do Brasil, “uma ‘serial killer’ que se disfarça de buracos em estradas, falta de medicamentos, crimes de ruas e pobreza²¹”, que “mata milhões [de pessoas]²²”, responsável por roubar “a comida, o remédio e a escola do brasileiro”²³. Diante desse cenário, defendem o “combate a essa chaga da nossa sociedade²⁴” por meio de “mudanças sistêmicas e estruturais”²⁵, pois hoje a punição ao crime é uma “piada de mau gosto”²⁶ (expressão citada pelo menos seis vezes nos principais veículos de comunicação). Tratam a Operação Lava Jato como “uma janela de oportunidade para mudar o país²⁷” e, ao mesmo tempo, “exceção²⁸”, porque somente com a aprovação das 10 medidas “teremos ‘Lava Jatos’ em todo o país²⁹”. Destacam ainda que o movimento é apartidário, em um país onde partidos políticos ocupam, desde 2009, a última colocação em índice do Ibope sobre a confiança do brasileiro em relação a 18 instituições e grupos sociais³⁰.

Também procuram explicar ao público leigo, didaticamente, algumas propostas mais técnicas. Ao defender ajuste nos critérios para nulidades penais de operações, por exemplo,

¹⁹ <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>

²⁰ Art. 252, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²¹ Dallagnol, citado por “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 22 jun.2016.

²² Dallagnol, em declaração registrada pelo “Jornal Nacional”, 20 mar.2015.

²³ Dallagnol, em declaração registrada pelo “Jornal Nacional”, 20 mar.2015.

²⁴ Janot, citado por “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 21 mar.2015, p. A6.

²⁵ Site “10 Medidas Contra a Corrupção”.

²⁶ Dallagnol, em declaração registrada pelo “Jornal Nacional”, 20 mar.2015, e citado por “Folha de S.Paulo”, 21 mar.2015, 28 jul.2015, 22 jun.2016; e ainda por “O Estado de S. Paulo”, 28 jul.2015 e 23 jun.2016.

²⁷ Dallagnol, citado por “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 28 jul.2015, p. A6.

²⁸ Dallagnol, em declaração registrada pelo “Jornal Nacional”, 20 mar.2015.

²⁹ Dallagnol, em declaração no lançamento das medidas em São Paulo, 16 set.2015.

³⁰ Em uma escala que vai de 0 a 100, partidos atingiram 17 pontos no Índice de Confiança Social (ICS), em 2015.

procuradores usam como metáfora os canos de um prédio: “todo trabalho tem erros, mas não se derruba um prédio por furo no encanamento³¹”. No site da campanha, há resumos das medidas e uma série de seis vídeos animados, como os citados abaixo:

Com o sorvete é assim: se não for consumido logo, vai derretendo, derretendo, até desaparecer. Nos casos de corrupção, também é assim. O processo pode se arrastar até a pena prescrever, ou seja, desaparecer. Chega dessa lambança! Vamos mudar o sistema de prescrição penal, para que de fato os corruptos sejam punidos. Essa é uma das medidas propostas pelo Ministério Público para combater a corrupção e a impunidade. Ajude a transformar em lei essa e outras medidas. Para isso, precisamos de 1 milhão e meio de assinaturas, inclusive a sua. Saiba como participar em 10medidas.mpf.mp.br. Juntos, fazemos muito contra a corrupção. Ministério Público Federal. Seu direito, nosso dever.

Tem gente achando que ser corrupto vale a pena, principalmente se o valor do roubo for bem alto. Isso porque, mesmo se o corrupto for pego com essa grana toda, ele contrata bons advogados, entra com inúmeros recursos e acaba adiando sua condenação por anos. E, como as penas são leves, o bandido pode até escapar da punição que merece. Mas, se depender do Ministério Público, quanto maior o roubo, maior o tombo. Queremos transformar em crime hediondo a corrupção de altos valores, aumentar as penas de acordo com os valores desviados e dar agilidade aos processos. [...] Ministério Público Federal. Seu direito, nosso dever.

3. *Mobilização popular*: o MPF apresentou as 10 medidas ao Congresso no dia 1º de junho de 2015, e, em vez de esperar que algum parlamentar criasse projeto de lei, anunciou no mês seguinte³² que coletaria assinaturas para levar o tema ao Legislativo por meio de projeto de iniciativa popular, previsto pela Constituição Federal³³. A inspiração foi a Lei da Ficha Limpa, que proíbe a candidatura de políticos condenados pela Justiça em segundo grau, aprovada em 2010 em tramitação célere (oito meses desde a entrada na Câmara)³⁴.

Para alcançar pelo menos 1,5 milhão de assinaturas, o MPF reuniu servidores e voluntários para coleta de assinaturas nas ruas, com logística baseada em locais com grande circulação de pessoas. Em São Paulo, por exemplo, organizou em outubro de 2015 uma “maratona de coleta de assinaturas”, em “24 horas ininterruptas de ação”: pelo Anhembi, “onde acontece o IN2015, maior congresso de odontologia de implantes da América Latina”, Parque Ibirapuera e Feirinha do Brás, “evento que atrai grande concentração de pessoas e recebe diversos ônibus do país inteiro”³⁵.

³¹ Dallagnol, em declaração no lançamento das medidas em São Paulo, 16 set.2015.

³² Histórico divulgado no site das 10 medidas: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/historico>>.

³³ Art. 61, § 2º: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

³⁴ Jornal “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 25 fev.2016, p. A6.

³⁵ Divulgação no site do MPF em São Paulo: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/30-09-15-voluntarios-fazem-maratona-de-coleta-de-assinaturas-da-campanha-10-medidas-contra-a-corrupcao-em-sao-paulo>>.

A instituição também estimulou pontos de coleta em órgãos públicos, entidades da sociedade civil e empresas privadas: em pelo menos quatro Estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraíba e Rio Grande do Norte), a mobilização envolveu ambulatórios, escolas, secretarias municipais, bibliotecas, postos do INSS, igrejas, supermercados, rádios, associações e seções da Ordem dos Advogados do Brasil³⁶, por exemplo. Entidades e empresas podiam ainda assinar cartas de apoio – mais de mil manifestaram-se a favor das medidas, da mineradora Vale a uma empresa de design de sobancelhas³⁷.

Quando superou a meta e enviou o projeto de iniciativa popular à Câmara dos Deputados, o MPF ressaltou que o trabalho ainda não terminou: criará uma petição online para “mostrar ao Congresso Nacional que a sociedade continua mobilizada e atenta ao andamento do projeto de lei no Parlamento”³⁸.

A quantidade de assinaturas (2.175.902) e a capilaridade que a coleta atingiu demonstram que a campanha mobilizou parcela significativa da população, ainda que, em termos estatísticos, represente pouco mais de 1% dos brasileiros. A sociedade foi estimulada a participar dos debates sobre mudanças legislativas, ou seja, foi vista não apenas como mera receptora de informações. Como o pacote de 10 medidas já estava pronto desde o início da mobilização, no entanto, consideramos que não houve incentivo ao debate sobre a necessidade específica de cada proposta.

4. Apoio de personalidades: o MPF aproveitou a imagem positiva do juiz federal Sérgio Fernando Moro³⁹, responsável por julgar processos referentes à Lava Jato em Curitiba, e anunciou que ele foi o primeiro signatário das 10 medidas⁴⁰. Contou ainda com apoio espontâneo de celebridades, principalmente em vídeos compartilhados pelas próprias personalidades por meio de redes sociais digitais e no perfil pessoal do procurador da República Deltan Dallagnol no Facebook⁴¹. Um vídeo gravado pelo ator José Mayer teve 12 mil compartilhamentos nessa rede social⁴². A atriz Maria Fernanda Cândido teve atuação mais engajada: levou ficha com 64 assinaturas à sede da Procuradoria da República em São Paulo, abordou pedestres na rua da Consolação para pedir mais assinaturas e gravou vídeos entrevistando procuradores da República sobre a iniciativa⁴³.

³⁶ Pontos de coleta divulgados em: http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/outros_pontos_coleta.pdf

³⁷ <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/apoiadores/apoiadores/lista-apoiamento-categoria.pdf>

³⁸ <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/perguntas-frequentes>

³⁹ Terceiro brasileiro com maior grau de confiança, segundo pesquisa Datafolha com 3.541 entrevistados, em 185 municípios, nos dias 25 e 26 de novembro de 2015. A margem de erro é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos.

⁴⁰ Dallagnol, em declaração no lançamento das medidas em São Paulo, 16 set.2015.

⁴¹ <https://www.facebook.com/deltan.dallagnol/videos>

⁴² *Ibid.*

⁴³ <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/todas-as-noticias>

5. *Peças de campanha:* o MPF gastou pelo menos R\$ 172 mil com materiais impressos⁴⁴ e também disponibilizou gratuitamente, no site oficial da campanha, modelos de adesivos, camisetas, banners, cartazes e até de *outdoors*, inclusive com a indicação de proporções e tonalidades adequadas, para os interessados em propagar as propostas, como nos exemplos a seguir:



Figura 1 – Modelo de camiseta e de adesivo em apoio à iniciativa, disponível no site oficial.

6. *Regionalização:* para alcançar escala nacional, o MPF fez lançamentos regionais da campanha em várias cidades do país. O procurador da República Deltan Dallagnol palestrou pelo menos em nove capitais: São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Brasília, Goiânia, Campo Grande, Cuiabá, Fortaleza e Florianópolis⁴⁵. O MPF gastou pelo menos R\$ 20 mil em passagens e diárias⁴⁶, mas em alguns casos Dallagnol conciliou a viagem com agendas de trabalho. Foram ainda definidos procuradores da República como coordenadores regionais da iniciativa em seus Estados, responsáveis por organizar ações de coleta de assinatura, centralizar o recebimento das listas e promover eventos sobre o tema.

7. *Presença no noticiário:* desde que foram anunciadas, em março de 2015, as propostas têm sido constantes na imprensa brasileira. Acreditamos que parte dessa “mídia espontânea” tenha sido gerada pelo próprio MPF, ao lançar sucessivas etapas da campanha, seguindo o modelo de fases da Operação Lava Jato; divulgá-las por meio das assessorias de imprensa das Procuradorias da República de cada Estado envolvido e ainda reunir procuradores em eventos abertos ao público, com acesso facilitado à imprensa.

⁴⁴ “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 19 out.2015.

⁴⁵ “Consultor Jurídico”, São Paulo, 17 set.2015.

⁴⁶ “Folha de S.Paulo”, São Paulo, 19 out.2015.

Identificamos a estratégia ao cruzarmos etapas da campanha, divulgadas pelo próprio MPF, com amostragem das edições de três veículos de comunicação de abrangência nacional – “Jornal Nacional”, da Rede Globo, e os impressos “Folha de S.Paulo” e “O Estado de S. Paulo” –, na mesma data do evento ou no dia seguinte.

20.mar.2015: lançamento nacional da campanha:

“Jornal Nacional”: PGR apresenta dez propostas para melhorar o combate à corrupção; “Folha de S.Paulo”: Procuradoria quer mais penas a corruptos; “O Estado de S. Paulo”: Procuradoria quer pena “objetiva” contra partidos.

27.jul.2015: início da coleta de assinaturas.

“Folha”: Atual pena para corruptos é “piada de mau gosto”, afirma procurador.

14.set.2015: divulgação do primeiro resultado parcial dos signatários e lançamento de assinômetro para contar a quantidade em tempo real.

“Jornal Nacional”: MPF lança a campanha 10 Medidas Contra a Corrupção.

9.dez.2015: MPF divulga campanha em evento sobre o Dia Internacional de Combate à Corrupção.

“Jornal Nacional”: MPF faz seminário no Dia Internacional de Combate à Corrupção.

25.fev.2016: evento em São Paulo celebra superação da meta da campanha.

“Jornal Nacional”: MPF reúne 1,5 milhão de assinaturas em apoio a projeto anticorrupção; “Folha”: Pacote anticorrupção alcança meta de apoio popular.

29.mar.2016: cerimônia marca envio de propostas ao Congresso.

“Jornal Nacional”: Campanha com medidas de combate à corrupção chega ao Congresso.

Lippmann concluiu em 1922 que, “a menos que o evento seja capaz de ser nomeado, medido, formatado, tornado específico, [...] falhará em adquirir o caráter de notícia” (p. 308). Consideramos que o MPF compreendeu como despertar a atenção dos veículos de comunicação para inserir a campanha no noticiário, formatando eventos, discursos e listas simplificadas com as medidas, capazes de se encaixar em critérios de noticiabilidade da imprensa: “quanto mais valores-notícia tiver um fato, maior a chance dele ser noticiado e de ganhar destaque naquela edição” (BARBOSA, 2009).

Seguindo o clássico estudo de Galtung e Ruge (1965, p. 70) sobre o modo como as notícias são produzidas, consideramos que a divulgação das 10 medidas alcança condições como *a) frequência e continuidade*: sucessivas fases da campanha; *b) amplitude*: tem escala

nacional; *c) personalização*: procuradores da República (principalmente Deltan Dallagnol, coordenador da força-tarefa da Operação Lava Jato), juiz Sergio Moro e artistas apoiadores; *d) consonância (comparação com situações já conhecidas)*: há resumos sobre as propostas e série de vídeos, como animação que cita sorvete derretido para explicar prescrição penal; *e) negatividade*: a corrupção é um grande mal a ser combatido, e o sistema judicial brasileiro favorece a impunidade.

Em síntese, se a imprensa tem o poder de agendar a opinião pública, concluímos que o MPF aprendeu a agendar-se.

Considerações Finais

Sem o objetivo de criticar ou enaltecer o mérito das 10 Medidas Contra a Corrupção, consideramos que o apoio popular à campanha não foi fruto do acaso, mas resultado de um processo histórico – avanços do Ministério Público Federal, como instituição da República autônoma e com poder de investigar e fiscalizar o cumprimento da lei – e de uma organização comunicacional formada para manter o tema sempre em pauta.

O MPF não aguardou a pró-atividade de órgãos de imprensa ou de eventuais deputados dispostos a liderar as propostas na Câmara. Decidiu mobilizar voluntários, promover viagens pelo país e convencer a população nas ruas, para transmitir a mensagem de que a impunidade no Brasil só chegará ao fim com a aprovação de todas as medidas.

Concluímos que os procuradores da República envolvidos atingiram o objetivo, principalmente por três motivos: 1) o assunto continuou em pauta desde o lançamento, em março de 2015; 2) o projeto de iniciativa popular conseguiu o número suficiente de assinaturas, tornando-se o Projeto de Lei 4.850/2016, e a Câmara dos Deputados já decidiu criar comissão especial para debater as mudanças, com 29 membros titulares e igual número de suplentes; 3) o pacote do MPF ganhou mais repercussão do que propostas semelhantes já em andamento no Legislativo; continuam paradas, por exemplo, propostas anticorrupção apresentadas antes pelo governo Dilma Rousseff, também em março de 2015, e que já incluíam novas formas de punição por enriquecimento ilícito e “caixa dois”⁴⁷.

No caso analisado, portanto, entendemos que a instituição comunicou-se com a sociedade como protagonista e alcançou um patamar comumente atribuído, na área da comunicação social, à imprensa. Consolidou-se como Quarto Poder.

⁴⁷ Agência Brasil, Brasília, 5 jul.2016.

Referências

- BARBOSA, A. Da ideologia editorial aos critérios de noticiabilidade: processo de construção de veículo de imprensa alternativa digital para a América Latina popular. *Ciberlegenda* (UFF. Online), v. 1, p. 7, 2010.
- BRAGON, R. Punição à corrupção no país é piada de mau gosto, diz procurador da Lava Jato. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 22 jun.2016. Editoria Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1784263-punicao-a-corrupcao-no-pais-e-piada-de-mau-gosto-diz-procurador-da-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 22 jun.2016.
- BRANDÃO, E. P. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 4., 2006, Brasília. Disponível em: <<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>>. Acesso em: 14 jun.2016.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução 17/1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2017-2016.pdf>>. Acesso em: 2 jul.2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 jun.2016.
- BULLA, B. Procuradoria quer pena “objetiva” contra partidos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 mar.2015. Caderno Política, p. A11.
- CARAZZAI, E.H. Procurador da Lava Jato percorre o país em ‘cruzada’ contra a corrupção. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 19 out.2015. Disponível em: <<http://brasil.blogfolha.uol.com.br/2015/10/19/procurador-da-lava-jato-percorre-o-pais-em-cruzada-contr-a-corrupcao/>>. Acesso em: 30 jun.2016.
- CASTILHO, E.W.V.; SADEK, M.T. **O Ministério Público Federal e a administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<http://www.bvce.org/LivrosBrasileirosDetalhes.asp?IdRegistro=248>>. Acesso em: 23 jun.2016.
- DATAFOLHA. Ranking de confiabilidade de 12 personalidades brasileiras, São Paulo, 25 e 26 nov.2015. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/12/04/personalidades-brasileiras.pdf>>. Acesso em: 27 jun.2016.
- FALCÃO, J. Lava Jato muda a Justiça e a advocacia. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 31 jul.2015. Caderno Opinião, p. A3.
- GALTUNG, J.; RUGE, M.H. The structure of foreign news: the presentation of the Congo, Cuba and Cyprus crises in four Norwegian newspapers. **Journal of Peace Research**, vol. 2, n. 1, p. 64-91. Disponível em: <http://www.archivio.formazione.unimib.it/DATA/Insegnamenti/10_2226/materiale/aa_2014-2015_galtung-ruge-newsvalues.pdf>. Acesso em: 11.jul.2016.
- GODIN, S. **Unleashing the ideavirus**. 2000. Disponível em: <<http://www.sethgodin.com/ideavirus/downloads/ideavirusreadandshare.pdf>>. Acesso em: 30.jun.2016.
- GRIPP, A. A revolução silenciosa das operações policiais. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 jun.2016. Caderno País, p. 5.
- HASWANI, M.F. **Comunicação pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- IBOPE. Instituições políticas perdem ainda mais a confiança dos brasileiros. 30 jul.2015. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicees-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>>. Acesso em: 25 jun.2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Todos contra a corrupção. Boletim 277, dez.2015. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_editorial/318-277-Dezembro2015>. Acesso em: 20.jun.2016.

JORNAL NACIONAL. Campanha com medidas de combate à corrupção chega ao Congresso. 29 mar.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/03/campanha-com-medidas-de-combate-corrupcao-chega-ao-congresso.html>>. Acesso em: 25 jun.2016.

JORNAL NACIONAL. MPF faz seminário no Dia Internacional de Combate à Corrupção. 9 dez.2015. Disponível em: <<http://globoplay.globo.com/v/4665700/>>. Acesso em: 25 jun.2016.

JORNAL NACIONAL. MPF lança a campanha 10 Medidas Contra a Corrupção. 15 set.2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/09/mpf-lanca-campanha-dez-medidas-contr-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 25 jun.2016.

JORNAL NACIONAL. MPF reúne 1,5 milhão de assinaturas em apoio a projeto anticorrupção. 25 fev.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/02/mpf-reune-15-milhao-de-assinaturas-em-apoio-projeto-anticorrupcao.html>>. Acesso em: 25 jun.2016.

JORNAL NACIONAL. PGR apresenta dez propostas para melhorar o combate à corrupção. 20 mar.2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/03/pgr-apresenta-dez-propostas-para-melhorar-o-combate-corrupcao.html>>. Acesso em: 25 jun.2016.

LINHARES, C.; LAMAR, T. Após 2 anos e 32 fases, conheça os principais legados da operação Lava Jato. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 12 jul.2016. Editoria Poder. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/asm/2016/07/1790884-apos-2-anos-e-32-fases-conheca-os-principais-legados-da-operacao-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 12 jul.2016

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Tradução e prefácio de Jacques A. Wainberg. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. Coleção Clássicos da Comunicação Social.

LUCHETE, F. Campanha do MPF contra a corrupção quer criar “lava jatos” pelo país. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 set.2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-17/proposta-mpf-anticorrupcao-criar-lava-jatos-pais>>. Acesso em: 20 jun.2016.

MACEDO, F.; GODOY, M. Corrupção é crime que mais ocupa PF. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 9 set.2013. Caderno Política, p. A6.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Dúvidas frequentes. Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/duvidas>>. Acesso em: 23 jun.2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 10 Medidas: voluntários fazem maratona de coleta de assinaturas em São Paulo. 30 set.2015. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/30-09-15-voluntarios-fazem-maratona-de-coleta-de-assinaturas-da-campanha-10-medidas-contr-a-corrupcao-em-sao-paulo>>. Acesso em: 26 jun.2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Dez medidas contra a corrupção. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 20 jun.2016.

MOTTA, S. Procuradoria quer mais penas a corruptos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 21 mar.2016. Caderno Poder, p. A6.

NASCIMENTO, L. Temer vai retirar urgência de pacote anticorrupção de Dilma, diz líder. **Agência Brasil**, Brasília, 5 jul.2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-07/temer-vai-retirar-urgencia-de-pacote-anticorrupcao-de-dilma-diz-lider>>. Acesso em: 13 jul.2016.

PALUDO, J. **Forças-tarefas**: Direito comparado e legislação aplicável. Brasília: ESMPU, 2011.

PAMPLONA, N. Atual pena para corruptos é “piada de mau gosto”, afirma procurador. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 jul.2015. Caderno Poder, p. A6.

POLÍCIA FEDERAL. Estatísticas de operações. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>>. Acesso em: 27 jun.2016.

REVERBEL, P. Pacote anticorrupção alcança meta de apoio popular. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 25 fev.2016. Caderno Poder, p. A6.

OLIVEIRA, M.C.N. **Por Dentro do MPF**. 6ª edição. Brasília: PGR/SECOM, 2010.