

REVISTA
**BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
CRIMINAIS**
RBCCrim

ANO 26 • 147 • SETEMBRO • 2018

COORDENAÇÃO:

MARIÂNGELA GAMA DE MAGALHÃES GOMES

DOSSIÊ ESPECIAL
**OS DESAFIOS DA POLÍTICA
LEGISLATIVA PENAL NO
COMEÇO DO SÉCULO XXI**

Editores associados: Dr. José Luis Díez Ripollés
e Dr. José Becerra Muñoz

PUBLICAÇÃO OFICIAL



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS

BRAZILIAN CRIMINAL SCIENCES REVIEW

Ano 26 • vol. 147 • set. / 2018

**Dossiê Especial: "Os desafios da política
legislativa penal no começo do século XXI"**

**Editores-associados: José Luis Díez Ripollés
e José Becerra Muñoz**

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS

Ano 26 • vol. 147 • set. / 2018

Presidência

Cristiano Avila Maronna

Coordenação

Mariângela Gama de Magalhães Gomes

EQUIPE EDITORIAL DA REVISTA – IBCCRIM

Editora-chefe – Mariângela Gama de Magalhães Gomes

Editores-assistentes – Chiavelli Fazenda Falavigno, Daniel Leonhardt, Jéssica da Mata, Thiago Araújo e Vinicius Gomes de Vasconcellos

Editores-executivos – Rafael Vieira, Taynara Lira e Willians Meneses

CONSELHO EDITORIAL

Adolfo Ceretti (Università degli Studi di Milano-Bicocca – Itália); Afranio da Silva Jardim (UERJ – Rio de Janeiro/RJ); Alberto Silva Franco (IBCCRIM – São Paulo/SP); Alejandro Aponte (Pontificia Universidad Javeriana – Colômbia); Anabela Miranda Rodrigues (Universidade de Coimbra – Portugal); Ana Isabel Pérez Cepeda (Universidade de Salamanca – Espanha); Ana Messuti (Instituto Vasco de Criminologia – Espanha); Antonio Garcia-Pablos de Molina (Universidade Complutense de Madrid – Espanha); Antonio Magalhães Gomes Filho (USP – São Paulo/SP); Antonio Scarance Fernandes (USP – São Paulo/SP); Antonio Vercher Noguera (Universidade de Salamanca – Espanha); Bernardo del Rosal Blasco (Universidade de Alicante – Espanha); Carlos Gonzales Zorrilla (Universitat Autònoma de Barcelona – Espanha); Carlos María Romeo-Casabona (Universidad del País Vasco – Espanha); Cláudia Maria Cruz Santos (Universidade de Coimbra – Portugal); Cornelius Prittwitz (Universidade Johann Wolfgang Goethe de Frankfurt – Alemanha); David Baigún (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Edmundo Hendler (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Emilio Garcia Mendez (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Ernesto Calvanese (Università degli Studi di Milano – Itália); Esther Gímenez-Salinas I Colomer (Universidad Ramon Llull – ESADE – Espanha); Eugenio Raúl Zaffaroni (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Fernando Acosta (University of Ottawa – Canadá); Fernando Santa Cecilia Garcia (Universidad Complutense de Madrid – Espanha); Francisco Muñoz Conde (Universidad Pablo de Olavide – Espanha); Geraldo Prado (UFRJ – Rio de Janeiro/RJ); Ignacio Berdugo Gómez de La Torre (Universidad de Salamanca – Espanha); Iñaki Rivera Beiras (Universidad de Barcelona – Espanha); Iván Navas Mondaca (Universidad San Sebastián – Chile); Jesús-Maria Silva Sánchez (Universidad Pompeu Fabra – Espanha); João Pedroso (Universidade de Coimbra – Portugal); Jorge de Figueiredo Dias (Universidade de Coimbra – Portugal); José Cerezo Mir (Universidad de Zaragoza – Espanha); José Francisco de Faria Costa (Universidade de Coimbra – Portugal); Juan Felix Marteau (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Juan Pablo Montiel (Universidad de San Andrés – Argentina); Juarez Cirino dos Santos (UFPR – Curitiba/PR); Juarez Tavares (UERJ – Rio de Janeiro/RJ); Kai Ambos (Georg-August-Universität Göttingen – Alemanha); Luis Alberto Arroyo Zapatero (Universidad de Castilla-La Mancha – Espanha); Luis Fernando Niño (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Luiz Regis Prado (JEM – Maringá/PR); Maria Paz Arenas Rodríguez (Universidad Complutense de Madrid – Espanha); Manuel da Costa Andrade (Universidade de Coimbra – Portugal); Maria João Antunes (Universidade de Coimbra – Portugal); Mauricio Martínez Sánchez (Universidad Libre – Colômbia); Máximo Sozzo (Universidad Nacional del Litoral – Argentina); Miguel Reale Júnior (USP – São Paulo/SP); Nicolás Rodríguez García (Universidad de Salamanca – Espanha); Nila Batista (UERJ – Rio de Janeiro/RS); Pedro Caeiro (Universidade de Coimbra – Portugal); Olga Spinoza (Universidade do Chile – Chile); Pilar Gomes Pavón (Universidad Complutense de Madrid – Espanha); Raúl Cervini (Universidade da República do Uruguai – Uruguai); Rene Ariel Dotti (UFPR – Curitiba/PR); Roberto Bergalli (Universidad de Barcelona – Espanha); Sergio Moccia (Università di Napoli Federico II – Itália); Stella Maris Martinez (Universidad de Buenos Aires – Argentina); Urs Kindhäuser (Universidad de Bonn – Alemanha); Vicente Greco Filho (USP – São Paulo/SP).

CORPO DE PARECERISTAS (DESTE DOSSIÊ)

Adriana Padua Borghi (UMC – Mogi das Cruzes/SP); Adriane Pinto Rodrigues da Fonseca Pires (PUCRS – Porto Alegre/RS); Aline Mendes Favarim (PUCRS – Porto Alegre/RS); Álvaro Roberto Antanavicius Fernandes (Universidade de Lisboa/PT); Ana Cristina Gomes (Universidad de Salamanca/USAL – Salamanca/ESP); Andrei Zenkner Schmidt (PUCRS – Porto Alegre/RS); Ariel Koch Gomes (UniRitter – Porto Alegre/RS); Arthur Felipe Azevedo Barretto (USP – São Paulo/SP); Brunna Laporte Cazabonnet (PUCRS – Porto Alegre/RS); Bruno Tadeu Buonicore (Goethe Universität

Frankfurt am Main/Alemanha); Caique Ribeiro Galícia (PUCRS – Porto Alegre/RS); Carlo Masi (PUCRS – Porto Alegre/RS); Carolina Llantada Seibel Scarton (PUCRS – Porto Alegre/RS); Christiany Pegorari (PUC – Campinas/SP); Daniel Kessler de Oliveira (Feevale – Novo Hamburgo/RS); Danilo Marques Borges (UNISINOS – Vale do Rio dos Sinos/RS); Denise Hammerschmidt (UENP – Jacarezinho/PR); Eneas Romero (Universidade de Göttingen – Alemanha); Felipe Faoro Bertoni (Faculdade Dom Bosco – Porto Alegre/RS); Felipe da Costa De-Lorenzi (PUCRS – Porto Alegre/RS); Francisco Monteiro Rocha Jr. (Universidade Positivo – Curitiba/PR); Guilherme Francisco Ceolin (PUCRS – Porto Alegre/RS); Guilherme Lucchesi (Unicuritiba – Curitiba/PR); Andrei Zenkner Schmidt (PUCRS – Porto Alegre/RS); Gustavo Tozzi Coelho (PUCRS – Porto Alegre/RS); Íñigo Ortiz de Urbina Gimeno (Universidad Complutense de Madrid/Espanha); James William Santos (PUCRS – Porto Alegre/RS); Jardel Luís da Silva (PUCRS – Porto Alegre/RS); Jorge Trindade (Universidade Luterana do Brasil – Canoas/RS); José A. Brandariz (Universidad da Coruña/Espanha); Juan Luis Fuentes Osorio (Universidad de Jaén/Espanha); Lohitzune Zuloaga Lojo (Universidad Pública de Navarra/Espanha); Luis A. Vélez Rodríguez (Universidad de Manizales/Colombia); Luiza Borges Terra (Universidad Pablo de Olavide – Espanha); Luisa Cuerda Arnau (Universidad Jaime I Castellón/Espanha); Manuel Maroto Calatayud (Universidad de Castilla-La Mancha/Espanha); Manuela Abath Valença (UnB – Brasília/DF); Márcio Adriano Anselmo (Escola Superior de Polícia – Brasília/DF); Maria Eduarda Azambuja Amaral (PUCRS – Porto Alegre/RS); Maria Hosken (INPI – Rio de Janeiro/RJ); Mariana Chies Santiago Santos (UFRGS – Porto Alegre/RS); Mariano Melendo Pardos (UNED/Espanha); Marion Bach (PUCRS – Porto Alegre/RS); Marta Muñoz de Morales Romero (Universidad de Castilla-La Mancha/Espanha); Maurício Sant'Anna dos Reis (CESF – Porto Alegre/RS); Misael Neto Bispo da França (MPF / UFBA – Salvador/BA); Nestor Eduardo Araruna Santiago (UFC e UNIFOR – Fortaleza/CE); Nieves Sanz Mulas (Universidad de Salamanca/Espanha); Pablo Rando Casermeiro (Universidad de Sevilla/Espanha); Renan Barboza (USP – São Paulo/SP); Rodrigo Camargo (ULBRA – Torres/RS); Rodrigo Régner Chemim Guimarães (UNIPAR – Curitiba/PR); Ruiz Ritter (PUCRS – Porto Alegre/RS); Thadeu Augimeri de Goes Lima (USP – São Paulo/SP); Thiago Allisson Cardoso de Jesus (PUCRS – Porto Alegre/RS); Thiago Miranda Minagé (UFRJ FND – Rio de Janeiro/RJ); Tomás Grings Machado (UNISINOS – Vale do Rio dos Sinos/RS)

AUTORES(AS) (DESTE VOLUME)

Amanda Mendes Gimenes (Universidade Estadual de Londrina – Londrina/PR); Andressa Batista Lopes (Universidade de Coimbra/Portugal); Bráulio Chagas Pighini (Universidade Mackenzie – São Paulo/SP); Carolina Costa Ferreira (UnB – Brasília/DF); Claire Hamilton (Maynooth University/Irlanda); Clara Moura Masiero (UNISINOS – São Leopoldo/RS); Claudio González Guarda (Universidad de O'Higgins/Chile); Deborah García Magna (Universidad de Málaga/Espanha); Décio Franco David (UENP – Curitiba/PR); Douglas Bonaldi Maranhão (Universidade Estadual de Londrina – Londrina/PR); Douglas Sena Bello (PUCRS – Porto Alegre/RS); Eduardo Bolsoni Riboli (Universidade de Lisboa/Portugal); Eliseu Raphael Venturi (UFPR – Curitiba/PR); Érica Babini Lapa do Amaral Machado (UFPE – Recife/PE); Fernanda de Amo Moriggi (UFPR – Curitiba/PR); Giovani Agostini Saavedra (PUCRS – Porto Alegre/RS); Guilherme Graciliano Araújo Lima (UNIFAVIP – Vale do Ipojuca/PE); Hugo Soares (Universidade de Lisboa/Portugal); James Cavallaro (Universidad de Stanford/EEUU.); Jânia Saldanha (UFSM – Santa Maria/RS); José Manuel Paredes Castañón (Universidad de Oviedo/Espanha); Júlia Lambert Gomes Ferraz (USP – São Paulo/SP); Luciano Alberto Ferreira (UFRR – Roraima/RR); Luciano Anderson de Souza (USP – São Paulo/SP); Luiz Guilherme Mendes de Paiva (London School of Economics and Political Sciences/Grã-Bretanha); Magno Federici Gomes (PUCMG- Belo Horizonte/MG); Marcelo Almeida Ruivo (ULBRA – Canoas/RS); Marcelo Buttelli Ramos (PUCRS – Porto Alegre/RS); Marcelo Paulo Wacheleski (UFPR – Curitiba/PR); Marcos Pereira da Silva (Faculdade Cathedral – Boa Vista/RR); María Concepción Gorjón Barranco (Universidad de Salamanca/Espanha); Olívia Landi Corrales Guaranha (USP – São Paulo/SP); Patrícia Carraro Rossetto (Universidade de Málaga/Espanha); Paulo Roberto Incott Junior (Centro Universitário Internacional – Curitiba/PR); Pedro Bertolucci Keese (FGV – São Paulo/SP); Priscila Coelho (FGV – São Paulo/SP); Ricardo Jacobsen Gloeckner (PUCRS – Porto Alegre/RS); Robert George Otoni de Melo (FGV – São Paulo/SP); Rui Carlo Dissenha (Centro Universitário Internacional – Curitiba/PR); Tamiris Miranda Cristal (UFPR – Curitiba/PR); Verçulina Firmino dos Santos (UFRR – Roraima/RR);

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores.



IBCCRIM

Revista Brasileira de Ciências Criminais
revista@ibccrim.org.br – www.ibccrim.org.br

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS

Ano 26 • vol. 147 • set. / 2018

Coordenação (editora-chefe)

MARIÂNGELA GAMA DE MAGALHÃES GOMES

Publicação oficial do

Instituto Brasileiro de Ciências Criminais



THOMSON REUTERS

REVISTA DOS TRIBUNAIS™

REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS

Ano 26 • vol. 147 • set. / 2018

Presidência

CRISTIANO AVILA MARONNA

Coordenação (editora-chefe)

MARIÂNGELA GAMA DE MAGALHÃES GOMES

Os colaboradores desta Revista gozam da mais ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade das ideias e conceitos emitidos em seus trabalhos.



© edição e distribuição da
THOMSON REUTERS BRASIL CONTEÚDO E TECNOLOGIA LTDA.

JULIANA MAYUMI ONO

Diretora responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo
São Paulo – Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo - Lei 9.610/1998.

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8h às 17h)
Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor
sac@rt.com.br

e-mail para submissão de originais
revista@ibccrim.org.br

Visite nosso site
www.rt.com.br

Impresso no Brasil: [09-2018]
Profissional
Fechamento desta edição: [20.07.2018]



SUMÁRIO

DOSSIÊ ESPECIAL: "OS DESAFIOS DA POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL NO COMEÇO DO SÉCULO XXI"

Editorial: La política legislativa penal como campo de estudio: algunas ideas para seguir avanzando

JOSÉ LUIS DíEZ RIPOLLÉS e JOSÉ BECERRA MUÑOZ..... 19

Pós-Constituição de 1988: um cruzamento entre produção legislativa e impactos de encarceramento

Brazilian post-Constitution of 1988 criminal policies: a crossing between legislative production and jail impacts

CAROLINA COSTA FERREIRA; CLARA MOURA MASIERO e ÉRICA BABINI LAPA DO AMARAL MACHADO 27

Sword or shield? The influence of international organizations in counterterrorism law and policy making

Espada ou escudo? A influência de organizações internacionais no direito antiterrorismo e na formulação de políticas

CLAIRE HAMILTON..... 67

¿Quién es el cliente del sistema penal? Aproximación al paradigma cliente-usuario en la política criminal

Who is the client of the penal system? Approach to the client-user paradigm in criminal policy

CLAUDIO GONZÁLEZ GUARDA..... 89

Un ejemplo más de política legislativa securitaria: análisis del discurso del legislador español en el ámbito del derecho penal juvenil

One more example of law and order criminal law-making policy: analysis of the spanish legislator speech in juvenile criminal system

DEBORAH GARCÍA MAGNA..... 115

- As políticas legislativas da Lei de Execução Penal são efetivadas?: análise dos projetos de lei sobre o sistema carcerário nos anos de 2010 e 2014 e a sua (in)coerência com a Lei de Execução Penal
Are the legislative policies of the Criminal Execution Act effectived?: analysis of law projects about the carcerary system in the years of 2010 and 2014 and its (in)coherence with the Criminal Execution Act
 DÉCIO FRANCO DAVID; FERNANDA DE AMO MORIGGI e TAMIRIS MIRANDA CRISTAL... 141
- O encarceramento feminino no Brasil e a política legislativa brasileira em face das Regras de Bangkok
Female incarceration in Brazil and the Brazilian legislative policy compared to Bangkok rules
 DOUGLAS BONALDI MARANHÃO e AMANDA MENDES GIMENES..... 219
- A necessária reflexão acerca da expansão legislativa do *compliance* decorrente da relação de criptomoedas como os *bitcoins* e a lavagem de dinheiro
The necessary reflection on the legislative expansion of the compliance arising from the relationship of cryptocurrencies like the bit-coins and the money laundering
 DOUGLAS SENA BELLO e GIOVANI AGOSTINI SAAVEDRA..... 251
- Legislação penal do medo: compreendendo os impactos e as distorções do medo do crime na atividade legislativa penal
Criminal law of fear: understanding the impacts and distortions of the fear of crime in criminal legislative activity
 EDUARDO BOLSONI RIBOLI e ANDRESSA BATISTA LOPES 273
- Audiência de custódia e sistema de direitos humanos na América Latina: por um olhar descolonial na busca da concretização de sua normatização legal no Brasil
Custody hearing and human rights system in Latin America: for a decolonial approach in the search of the concretization of its legal normatization in Brazil
 GUILHERME GRACILIANO ARAÚJO LIMA..... 311
- Podem ser legítimos crimes sem referência a bens jurídicos-penais?: elementos para uma teoria sentimentalista do valor jurídico-penal
Could crimes without reference to criminal legal goods be legitimate?: elements for a sentimentalist theory of the criminal legal value
 HUGO SOARES 333

- El "cosmopolitismo negativo" del miedo y de la vigilancia: los dos lados del uso de los mecanismos de monitoreo electrónico en el ámbito del proceso penal en Brasil
The "negative cosmopolitanism" of fear and surveillance: the two sides of the use of the electronic monitoring mechanisms in the field of the criminal procedure in Brazil
 JÂNIA SALDANHA e JAMES CAVALLARO 375
- Racionalidad instrumental del legislador y estereotipos sociales sobre la delincuencia: modelos de argumentación punitivista
Instrumental rationality of the legislator and social stereotypes on crime: models of punitive argumentation
 JOSÉ MANUEL PAREDES CASTAÑÓN 403
- Whistleblowing no Brasil: uma análise das soluções de lege ferenda para internalização da delação externa no ordenamento jurídico brasileiro
Whistleblowing in Brazil: an analysis of de lege ferenda solutions towards internalization of external denunciation in the Brazilian legal system
 LUCIANO ALBERTO FERREIRA; MARCOS PEREIRA DA SILVA e VERÇULINA FIRMINO DOS SANTOS 433
- Desvios na construção de um direito penal de gênero: um problema chamado Poder Legislativo
Deviations in the construction of a Criminal Law of gender: a problem called Legislative Branch
 LUCIANO ANDERSON DE SOUZA e JÚLIA LAMBERT GOMES FERRAZ 459
- Constituição e encarceramento no Brasil: a revalorização da pena de prisão na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)
Constitution and incarceration in Brazil: revitalization of prison in the National Constituent Assembly (1987-1988)
 LUIZ GUILHERME MENDES DE PAIVA 479
- Credibilidade sustentável no mercado e a falta do perjúrio no direito penal brasileiro
Sustainable credibility at the market and the lack of perjury in criminal Brazilian legal system
 MAGNO FEDERICI GOMES e BRÁULIO CHAGAS PIGHINI 525

- Deficiência e direito penal: entre a normalização e a violação dos direitos humanos, a urgência de novas políticas criminais
Disability and criminal law: between normalization and human rights violations, the urgency of new criminal policies
 MARCELO PAULO WACHELESKI e ELISEU RAPHAEL VENTURI 565
- Legislação penal e ciências criminais: por uma teoria orientadora dos interesses político-criminais
Criminal law and criminal sciences: for a guiding theory of the criminal policies interests
 MARCELO ALMEIDA RUIVO 587
- La inflación penal del discurso discrepante: un análisis a través de la jurisprudencia más reciente
The inflation of criminal law in conflicting discourse: an analysis through the most recent jurisprudence
 MARÍA CONCEPCIÓN GORJÓN BARRANCO 615
- A racionalidade legislativa das leis penais: um estudo sobre a construção da política criminal antiterrorismo brasileira
The legislative rationality of criminal laws: a study on the construction of the Brazilian antiterrorism criminal policy
 OLÍVIA LANDI CORRALES GUARANHA 643
- A campanha "Dez medidas contra a corrupção" e o papel do Ministério Público Federal na formação da agenda legislativa penal
The "Ten measures against corruption" campaign and the role of Brazilian Federal Prosecution Service on shaping the criminal political agenda
 PATRÍCIA CARRARO ROSSETTO 685
- Há razão na lei penal?: um estudo sobre a proposta de inclusão da corrupção no rol de crimes hediondos
Is there a reason in criminal law?: a study about proposal of inclusion of the corruption in the heinous crimes list
 PEDRO BERTOLUCCI KEESE; PRISCILA COELHO e ROBERT GEORGE OTONI DE MELO... 745
- O respeito agonístico como princípio de legitimação (substancial) da racionalidade legislativa aplicada à produção de normas penais
Agonistic respect as a principle of (substantial) legitimation of the legislative rationality applied to the production of criminal norms
 RICARDO JACOBSEN GLOECKNER e MARCELO BUTTELLI RAMOS 779

A internacionalização do poder punitivo: os riscos normativos e políticos da demanda por leis penais universais

The internationalization of punitive power: the normative and political risks of the demand for universal criminal laws

RUI CARLO DISSENHA e PAULO ROBERTO INCOTT JUNIOR..... 813

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO 851

POLÍTICA EDITORIAL – REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS CRIMINAIS..... 861

DIRETRIZES AO CORPO DE AVALIADORES – REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS
CRIMINAIS..... 871

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO (CHECKLIST)..... 875

Dossiê especial: "Os desafios
da política legislativa penal no
começo do Século XXI"

A CAMPANHA "DEZ MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO" E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA FORMAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA PENAL

*THE "TEN MEASURES AGAINST CORRUPTION" CAMPAIGN AND THE ROLE OF BRAZILIAN
FEDERAL PROSECUTION SERVICE ON SHAPING THE CRIMINAL POLITICAL AGENDA*

PATRÍCIA CARRARO ROSSETTO

Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Málaga, Espanha. Pesquisadora da Unidade de Compliance do Instituto de Criminologia da Universidade de Málaga, Espanha. Advogada. patriciarossetto@uma.es

Recebido em: 07.05.2018

Aprovado em: 05.06.2018

Última versão da autora: 18.06.2018

ÁREA DO DIREITO: Penal

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a campanha conhecida como "as dez medidas contra a corrupção" e o papel do Ministério Público Federal na formação da agenda legislativa em âmbito penal e processual penal através do tradicional instituto democrático da iniciativa popular. O marco teórico que norteará a construção argumentativa do presente ensaio será a teoria da formação da agenda (*agenda-building*) proposta por Cobb e Elder e desenvolvida por Cobb, Ross e Ross, a qual nos brinda com ferramentas que permitem inferir, de forma bastante escrupulosa, os fatores e os motivos que contribuíram para o indiscutível êxito da campanha. A ideia que subjaz a esta análise é questionar a conveniência e a legitimidade de um modelo de iniciativa legislativa popular que, dada sua amplitude, habilite os cidadãos de uma comunidade política, histórica e geograficamente delimitada, a apoiar projetos de leis que impliquem flagrantes violações ao conjunto de

ABSTRACT: The present essay aims to analyze the campaign known as the "dez medidas contra a corrupção" and the role of Brazilian federal prosecution service on shaping the criminal political agenda through the traditional democratic tool of popular legislative initiative. The theoretical framework that will support the main assertions of this work will be the agenda-building theory proposed by Cobb and Elder and developed by Cobb, Ross, and Ross. From my perspective, this approach provides insights that allow us to carry out a careful scrutiny about the factors and the reasons that contributed to the unequivocal success of the campaign. The underlying idea of this analysis is put into question the legitimacy of a popular legislative initiative model that enables citizens of a political community to support bill of laws that, ultimately, could undermine some constitutional guarantees and fundamental rights.

garantias constitucionais e direitos fundamentais que orientam o sistema de justiça criminal.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção política – Ministério Público Federal – Política legislativa – Lei de iniciativa popular.

KEYWORDS: Political corruption – Federal prosecution service – Legislative policy – Popular legislative initiative.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A campanha “Dez medidas contra a corrupção”: contextos e escândalos políticos. 2.1. As jornadas de manifestações e protestos sociais. 2.2. O protagonismo midiático dos escândalos de corrupção política. 2.3. A deflagração da Operação Lava Jato. 3. A teoria da construção da agenda. 3.1. A construção da agenda como um processo decisório. 3.1.1. A definição da “agenda”. 3.1.2. A definição do “espaço público”. 3.1.3. Os atores sociais presentes no espaço público. 3.2. Os modelos de construção da agenda. 4. A campanha “Dez medidas contra a corrupção” e o processo de formação da agenda legislativa penal. 4.1. O processo de definição da corrupção como um problema social. 4.2. O Ministério Público Federal como agente impulsor: justificativas, estratégias e recursos. 5. A proposta de lei de iniciativa popular em matéria penal: um debate necessário. 5.1. A iniciativa legislativa popular nos sistemas democráticos representativos. 5.2. O tratamento legal da iniciativa legislativa popular no ordenamento jurídico brasileiro. 5.3. A Lei de iniciativa popular em matéria penal e processual penal e a percepção social do delito. 6. Conclusões. 7. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar a campanha conhecida como “Dez medidas contra a corrupção” e o papel do Ministério Público Federal na formação da agenda legislativa em âmbito penal e processual penal, através do tradicional instituto democrático da iniciativa popular. A ideia que subjaz a esta análise é questionar a conveniência e a legitimidade de um modelo de iniciativa legislativa popular que, dada sua amplitude, habilite os cidadãos de uma comunidade política, histórica e geograficamente delimitada, a apoiar projetos de leis que impliquem flagrantes violações ao conjunto de garantias constitucionais e direitos fundamentais que orientam o sistema de justiça criminal.

Para cumprir com esse desiderato, o tema proposto será desenvolvido da seguinte forma:

Inicialmente, será traçado um breve panorama sobre o contexto em que emerge a campanha “Dez medidas contra a corrupção”. Nessa ocasião, minha intenção é fazer uma exposição meramente descritiva dos principais eventos e da conjunção de fatores que, na minha perspectiva, contribuíram ao indiscutível êxito da campanha e que, por conseguinte, propiciaram a apresentação da proposta de reforma legislativa em forma de projeto de lei de iniciativa popular. Por

tanto, convém advertir que não será destinado um espaço exclusivo para uma abordagem crítica das medidas propostas pelo Ministério Público Federal, dado que tal esforço extrapolaria a finalidade do presente estudo.

Superadas essas considerações, dedicarei minha atenção ao marco teórico que norteará a construção argumentativa do presente ensaio, qual seja, a teoria da formação da agenda (*agenda-building*) proposta por Cobb e Elder e desenvolvida por Cobb, Ross e Ross. Como será visto, a eleição do marco teórico se justifica na medida em que nos brinda com ferramentas que permitem inferir, de forma bastante escrupulosa, os fatores e os motivos que contribuíram para o indiscutível êxito da campanha "Dez medidas contra a corrupção".

Em linhas gerais, por formação (ou construção) da agenda se entende o processo mediante o qual determinadas disfunções sociais logram ser objeto de atenção e preocupação séria dos órgãos governamentais enquanto problemas sociais passíveis de ser convertidos em objetos de políticas públicas.¹ O processo de construção da agenda assenta em três principais pressupostos. De um lado, assume que os problemas sociais não existem de forma independente como um conjunto de condições objetivas dotadas de uma nocividade intrínseca.² Pelo contrário, consistiriam em construções sociais que respondem a processos mais ou menos complexos de definição coletiva³, os quais são levados a cabo em espaços públicos pluralistas culturalmente mobilizados e não menoscabados em sua espontaneidade.⁴ De outro, pressupõe que o número potencial de problemas

1. Nesse sentido, ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *Agenda-building and the politics of aging*. *Policy studies journal*, v. 13, n. 1, September 1984. p. 115.
2. ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *Agenda-building and the politics of aging*, cit., p. 115.
3. Nesse sentido, BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*. *Social Problems*, 18(3), 1971. p. 300; ALMOND, Gabriel Abraham; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STRØM, Kaare. *Comparative politics today: a world view*. 9. ed. actual. Nueva York: Longman, 2010. p. 33. Sobre o tema, aduz SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1989. p. 48-50, que o problema público "é basicamente uma construção analítica. E, em realidade, distintas partes implicadas defendem distintas visões do problema a resolver, da mesma forma que distintos analistas podem defini-lo de maneira diferente. A partir de um conjunto de condições consideradas não desejáveis ou perniciosas, podem dar-se várias definições do «problema» a resolver ou, se se prefere, distintas vias para 'melhorar essa situação'" (p. 51).
4. Segundo HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Editorial Trotta, 2005. p. 214, 239, 252-255, 374-375, 385-386, o processo de formação racional da opinião e vontade política não se restringe aos discursos e negociações efetuadas representativamente em âmbito parlamentar. Incluem, ademais, os

sociais que emergem da sociedade excede, e muito, as capacidades de reconhecimento e processamento do sistema político⁵, fator esse que impõe, tanto aos agentes impulsores como aos temas de interesse coletivo que estes promovem, a necessidade de disputar com outros agentes e temas um lugar na agenda das estruturas políticas do Estado.⁶ Finalmente, supõe que o status de agenda a ser alcançado por determinados problemas sociais pode depender, não raras vezes, das peculiaridades do tema de interesse coletivo suscitado, das características pessoais ou institucionais do agente impulsor, bem como da capacidade deste último para chamar a atenção de amplos setores sociais a respeito da importância política desses temas, exercendo, com isso, pressão suficiente para que suas demandas sejam apreciadas pelo sistema político.⁷

Convém salientar, ademais, que o objetivo imediato da teoria da formação da agenda é esclarecer como uma determinada disfunção social logra superar os mecanismos tendentes a limitar ou impedir a entrada de demandas sociais no sistema político. Em outras palavras, sua finalidade é explicar como um assunto de interesse coletivo alcança e mantém o status de agenda formal (ou institucional), passando a ser considerado pelos poderes públicos como um problema social (*issue*) passível de consideração política segundo vias democráticas juridicamente institucionalizadas.⁸

processos informais de entendimento que se estendem pelos circuitos de comunicação de espaços públicos políticos que, em termos ideais, se formam no contexto de uma cultura política liberal e se estruturam sob a égide dos direitos fundamentais de comunicação e participação. Dessa forma, a garantia de legitimidade das decisões coletivamente vinculantes que emanam do sistema político se ancora, de um lado, em processos deliberativo-democráticos discursivamente estruturados e juridicamente institucionalizados de opinião e vontade política e, de outro, na interação entre essas deliberações formalmente articuladas e a formação informal da opinião pública em espaços públicos pluralistas culturalmente mobilizados. Em sentido similar, ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory*. *The Journal of Politics*, 33(4), 1971. p. 903.

5. ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 901; COBB, Roger; ELDER, Charles. D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*. 2. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983. p. 126.
6. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*. *The American Political Science Review*, 70(1), 1976. p. 126.
7. A propósito, vide, RIPOLLÉS, José Luis Díez. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. São Paulo: Ed. RT. 2016. p. 28-30, 34-36. (Os nomes em espanhol não se citam como os em português ou em inglês. Devem ser citado da seguinte forma: DIEZ RIPOLLÉS, SOTO NAVARRO, VARONA GOMÉZ, PORRAS NADALES. Por favor, excluir a correção de todas as citas e referências em espanhol).
8. ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 903-904.

Uma vez deslindado os pressupostos da teoria da formação da agenda, passo a dirigir minha atenção ao processo de definição da corrupção como um problema social, bem como ao papel do Ministério Público Federal na qualidade de agente impulsor. A partir desse exercício teórico-analítico, é possível estabelecer algumas importantes deduções acerca de ambas temáticas. De um lado, a corrupção consiste em um problema social que, sem dúvida, logra despertar uma ampla atenção e preocupação social. Pese à sua vocação para despertar um interesse social generalizado, os problemas a que se enfrenta a corrupção enquanto tema de interesse coletivo residem em sua alta complexidade e em sua inaptidão para alcançar o que Díez Ripollés denomina *estabilização cognitiva*, ou seja, em sua incapacidade para conservar a atenção e preocupação social despertada e com isso manter seu status de agenda pública e institucional.⁹ Dadas essas fragilidades, as características institucionais associadas ao Ministério Público Federal, os recursos humanos e financeiros disponíveis e as estratégias discursivas utilizadas por seus membros para fomentar o interesse social em torno da temática assumem uma grande relevância.

Finalmente, uma vez realizado esse labor argumentativo, realizarei uma abordagem crítica do modelo de iniciativa popular previsto na Constituição brasileira. A ideia central dessa última parte é averiguar em que medida seria democraticamente legítimo aventar a possibilidade de restringir o alcance das leis de iniciativa popular, de forma a impedir que tais projetos de lei abarquem temas de natureza penal e processual penal que impliquem uma injustificada ampliação do poder punitivo estatal.

2. A CAMPANHA "DEZ MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO": CONTEXTOS E ESCÂNDALOS POLÍTICOS

A campanha conhecida como "Dez medidas contra a corrupção" consistiu em um conjunto de iniciativas e atividades capitaneadas pelo Ministério Público Federal destinadas a mobilizar a opinião pública e a angariar o apoio da cidadania a uma proposta de reforma legislativa, cuja finalidade radicaria, segundo a própria entidade, no "aperfeiçoamento" do sistema de prevenção e combate à corrupção e à impunidade. Lançada em 20 de março de 2015, a campanha logrou uma façanha até então inédita: em menos de um ano, alcançou a cifra de 2.189.276 de assinaturas de cidadãos de todo o Brasil, ultrapassando o número mínimo necessário para a aceitação a trâmite do projeto de lei de iniciativa popular correspondente.¹⁰

9. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 30.

10. Informação disponível em: [www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/assinometro]. Acesso em: 24.03.2108.

Sem ânimo de realizar uma análise político-sociológica exaustiva da temática, considero oportuno destacar as principais circunstâncias e a conjunção de fatores que, na minha perspectiva, contribuíram ao indiscutível êxito da campanha.

2.1. *As jornadas de manifestações e protestos sociais*

A iniciativa irrompe dentro de um conturbado contexto de crise institucional, polarização política, instabilidade econômica, desalento social ante a vida política e descrédito crescente das instituições democráticas. Na época de seu lançamento, o Brasil experimentava sucessivas ondas de protestos e manifestações sociais, as quais, apesar de aglutinarem uma diversidade de pautas reivindicatórias, muitas delas essencialmente contraditórias entre si, traduziam-se em uma demanda generalizada por transformações políticas e por uma rearticulação dos mecanismos político-institucionais de gestão, organização e prestação de serviços públicos.¹¹

O ciclo de protestos sociais que desestabilizou as estruturas e o próprio funcionamento do sistema político brasileiro iniciou-se em junho de 2013, sendo seu elemento deflagrador o anúncio de reajuste em 0,20 centavos do valor de passagens de transporte público coletivo nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Em princípio, tais protestos foram convocados pelo chamado *Movimento Passe Livre* (MPL), movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente, cuja demanda propositiva consistia na democratização efetiva do acesso ao espaço urbano, mediante a gratuidade e qualidade do serviço de transporte público.¹²

11. Para CARDOSO, Gustavo; DIFÁTIMA, Branco. Movimento em rede e protestos no Brasil: qual gigante acordou? *Dossiê Mídia, Intelectuais e Política*, 12(2), 2013. p. 151-156, embora em um período precedente às manifestações o Brasil estivesse experimentando uma fase “dourada” de crescimento e estabilidade econômico-financeira, os representantes políticos eleitos e as instituições estatais não teriam conseguido reverter essas conquistas em políticas de bem-estar social tangíveis e consistentes. Diferentes dados apresentados pelos autores demonstram um mosaico de avanços e contradições em matéria social. De um lado, demonstram que entre os anos de 2003 e 2010 estabeleceu-se um modelo sólido de conciliação entre inclusão social e desenvolvimento econômico. De outro, apontam que o Brasil está entre as 30 nações com a maior carga tributária do mundo, ocupando a última posição desse ranking quando se trata de fornecer serviços públicos de qualidade à população. Além disso, diversos índices revelam que, apesar dos avanços no campo social, o Brasil conta com índices baixíssimos de desenvolvimento humano (IDH), com elevadas taxas de criminalidade e homicídios, com violência policial institucionalizada e com corrupção endêmica.

12. Para mais informações vide página web do *Movimento Passe Livre* (MPL). Disponível em: [www.mpl.org.br]. Acesso em: 07.04.2018.

Inicialmente tachados pela mídia tradicional como “baderneiros”, “vândalos” e “rebeldes sem causa”, pouco a pouco os manifestantes foram ganhando a simpatia e o apoio do público em geral, o que somente foi possível devido à inclusão digital massificada e à expansão das atuais tecnologias de informação e comunicação e das redes sociais.¹³ Ambos fatores foram cruciais, de um lado, para a convocação, viabilização e retroalimentação dos protestos e manifestações sociais¹⁴ e, de outro, para a construção e difusão de narrativas e discursos alternativos a respeito desses protestos e manifestações.¹⁵ Dada essa conjunção de

-
13. Sobre o tema, aduzem MAZZOLENI, Gianprietio; SCHULZ, Winfried. “Mediatization” of politics: a challenge for democracy? *Political Communication*, 16(3), 1999. p. 258, que o avanço da internet, mais que consistir em uma revolução e um desafio para as organizações midiáticas e a profissão jornalística, poderia implicar um enfraquecimento da função de mediação tradicional do jornalismo. De fato, por meio de redes sociais como Twitter e Facebook, por exemplo, os diferentes atores políticos têm condições de circular mensagens que alcançam diretamente o público, eludindo, dessa forma, a intermediação comunicativa e informativa dos meios de comunicação tradicionais. A esse estado de coisas se agrega a progressiva perda de confiança do público nos meios de comunicação de massas. Para um resumo dos diferentes prognósticos referentes às mudanças que o surgimento de novos meios de comunicação poderia impor ao processo de comunicação, vide, SCHULZ, Winfried. Reconstructing mediatization as an analytical concept. *European Journal of Communication*, v. 19(01), 2004. p. 94-98.
 14. MELGAÇO, Lucas. Protestos na era da informação: panóptico, visibilidade sinópticas e outras formas de ver e ser visto. *Liinc em Revista*, 12(2), 2016. p. 264. Na verdade, as redes sociais já vinham sendo intensamente utilizadas como formas de convocação e viabilização de protestos sociais ao redor do mundo. A propósito, cabe destacar a chamada “primavera árabe”, o movimento 15-M espanhol e o movimento *Occupy Wall Street* em 2011. Para mais informações sobre a crescente importância das tecnologias de informação e comunicação como instrumentos para a promoção de mudanças sociais, vide, CARDOSO, Gustavo; DI FÁTIMA, Branco. Movimento em rede e protestos no Brasil..., cit., p. 146-151, 163-168. Segundo os autores, a estimativa é que pelo menos 136 milhões de contas de redes sociais online tenham interagido com informações sobre as jornadas de protestos de junho 2013 (p. 145).
 15. Como bem adverte MELGAÇO, Lucas. *Protestos na era da informação...*, cit., p. 262-265, “com a banalização de tecnologias de coleta de imagens, uma quase infinidade de material imagético e sonoro pode ser coletado durante as manifestações. Dependendo da forma como esse material é selecionado e editado, muitas histórias e interpretações diferentes do mesmo evento podem ser contadas. Além disso, há uma grande diversidade de fontes produzindo material digital, que, diferentemente do passado, pode hoje circular quase que de modo instantâneo em diversas redes digitais de comunicação”. Para mais detalhes sobre a dinâmica das jornadas de 2013, vide, CARDOSO, Gustavo; DI FÁTIMA, Branco. *Movimento em rede e protestos no Brasil...*, cit., p. 157-163. Sobre o papel da mídia tradicional na cobertura das jornadas de 2013, vide, GONÇALVES,

fatores, o *Movimento Passe Livre*, em um curto espaço de tempo, logrou mobilizar milhões de brasileiros residentes tanto no Brasil como no exterior¹⁶, estimulando a que os mandatários políticos correspondentes renunciassem ao aumento da tarifa anteriormente anunciado.¹⁷

O anúncio da redução da tarifa, entretanto, não implicou um descenso no número de manifestações e protestos sociais, cujas dinâmicas adquiriram contornos peculiares à medida que ampliavam o apoio e a adesão espontânea de grupos e setores sociais que tradicionalmente eludem participar mais ativamente em interações, disputas e deliberações políticas. À medida que o número de pessoas mobilizadas alcançava novas cifras, se diversificavam as opiniões e as posições ideológicas do público, ao passo que se multiplicavam, se confundiam e se generalizavam as pautas de reivindicação. Sob a chancela do argumento “não é apenas por 0,20 centavos”, manifestantes foram às ruas apoiando desde demandas concretas e tangíveis como o arquivamento da proposta de emenda constitucional 37, que limitava o poder de investigação do Ministério Público¹⁸, até demandas abstratas, contraditórias e incoerentes como seriam a melhoria na prestação de serviços públicos *versus* a diminuição do Estado e a contração do gasto público; a desmilitarização da polícia, o fim da violência policial nas periferias e manifestações populares *versus* a “intervenção militar constitucional”.¹⁹

Elizabeth; RENO, Denis; MIGUEL, Katarini. Narrativa transmídia, ativismo e os múltiplos discursos dos protestos brasileiros de 2013. *Chasqui*, 123, 2013. p. 55-63.

16. Sob a bandeira *Democracia não tem fronteiras*, brasileiros residentes no exterior organizaram, por meio da plataforma digital Facebook ([www.facebook.com/events/551482894889876/]), diversos atos de apoio às manifestações e protestos ocorridos no Brasil. Tais atos tiveram lugar em países como Alemanha, Argentina, Bélgica, Bolívia, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Dinamarca, Escócia, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Índia, Inglaterra, Irlanda, Itália, Japão, México, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça. Para mais informações estatísticas sobre as manifestações de 2013, vide, GONÇALVES, Elizabeth; RENO, Denis; MIGUEL, Katarini. *Narrativa transmídia, ativismo e os múltiplos discursos dos protestos brasileiros de 2013*. p. 56; CARDOSO, Gustavo; DI FÁTIMA, Branco, 2013. p. 161; SANTOS, Eduardo Heleno. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. *Liinc em Revista*, 10(1), 2014. p. 87.
17. A propósito, vide, [www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1297883-alckmin-e-haddad-decidem-voltar-tarifa-de-onibus-e-metro-para-r-3.shtml].
18. Denominada pelos membros do Ministério Público de “PEC da impunidade”.
19. Junto a estas demandas, outras reivindicações e denúncias se fizeram presentes nas jornadas de manifestações populares ocorridas entre 2013 e 2016. Entre elas, destacam-se, as demandas por mais transparência nos investimentos para a copa do mundo de 2014 e

Instalado o caos ideológico e o sentimento de insatisfação difusa contra o *status quo*, evidenciou-se o abismo existente entre as estruturas do circuito representativo e a sociedade civil, o que possibilitou o fortalecimento do discurso de “apartidismo” e de demonização da política, bem como do sentimento de frustração e desconfiança nas instituições democráticas.²⁰ Como consequência, abriu-se espaço para que novos atores e movimentos sociais autodenominados “apartidários” ou “suprapartidários” se apropriassem do papel de mediação política tradicionalmente exercido por partidos políticos, por sindicatos e por entidades estudantis como a União nacional dos estudantes (UNE).

Finalmente, ao longo de todo esse processo político, o conjunto de argumentos, demandas e reivindicações sociais foram estrategicamente inseridos dentro do contexto simbólico da clássica reivindicação de *combate e fim da corrupção!*

2.2. O protagonismo mediático dos escândalos de corrupção política

Junto às jornadas de protestos e manifestações sociais, o protagonismo mediático de que gozam os recentes escândalos e as ações penais envolvendo casos de corrupção política contribuíram de forma decisiva para o sucesso da campanha “Dez medidas contra a corrupção”.

Como é cediço, o conhecimento individual sobre o mundo em que vivemos, sobre nossa história ou sobre os avanços científicos provém de três principais fontes de informação: a experiência pessoal, a investigação empírica e os meios de comunicação.²¹ Todo o conhecimento que não experimentamos em primeira mão ou que não acessamos através do estudo de dados empíricos nos é fornecido pelos meios de comunicação.²² Quando aludimos às questões políticas e,

para os jogos olímpicos de 2016, por mudanças no funcionamento do sistema político, pelo fim do monopólio dos meios de comunicação etc.

20. Os resultados de um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) citado por CARDOSO, Gustavo; DI FÁTIMA, Branco. *Movimento em rede e protestos no Brasil...*, cit., p. 162, indica que 89% dos manifestantes entrevistados pela entidade não se sentiam representados por partidos políticos e 83% por qualquer liderança política brasileira. Além disso, segundo os autores, a maioria dos entrevistados confirmou não ser filiada a nenhum partido (96%) ou sindicato (86%).
21. LUHMANN, Niklas. *The reality of the mass media*. Stanford: Stanford University Press, 2000. p. 01; SHEHATA, Adam; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediation of political realities: media as crucial sources of information*. In: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 93.
22. Em sentido amplo, entende-se por meios de comunicação os recursos tecnológicos que, com diferentes intensidades, ampliam, facilitam e estruturam a comunicação e a

mais especificamente, aos casos de corrupção política, essa afirmação cobra ainda mais relevância. A compreensão dos meandros e das vicissitudes da vida política atual depende da mediação dos meios, os quais se destinam a construir e difundir boa parte da realidade e da cultura política que a diário somos capazes de perceber e experimentar.²³

Além desse papel de “criador” e “difusor” da realidade social observável, os meios de comunicação atuam como mediadores da comunicação pública, competindo-lhes disponibilizar uma multitude de informação a um público virtual de leitores, ouvintes e espectadores espalhados por âmbitos espaciais mais ou menos amplos e, dessa forma, ampliar os espaços de deliberação pública para além de infraestruturas físicas destinadas a um público presente.²⁴ Não por acaso, afirma-se que os meios de comunicação, mais que criarem um espaço público no qual a opinião pública pode ser formada²⁵, exercem um grande poder de influência sobre o próprio processo de formação da opinião pública, o que se

interação entre um número determinado ou indeterminado de indivíduos e organizações através do tempo, do espaço e de diferentes contextos sociais. Nesse sentido, vide, SCHULZ, Winfried. *Reconstructing mediatization as an analytical concept*, cit., p. 88, 91; HJARVARD, Stig. *The mediatization of society: a theory of the media as agents of social and cultural change*. *Nordicom Review*, 02(29), 2008. p. 121-123. Dessa forma, a expressão abarca tanto os meios de comunicação tradicionais, tais como o rádio, a televisão, o cinema, livros, revistas e jornais, seja em formato impresso, seja em formato digital, como os emergentes meios sociais de comunicação (*social media*), tais como as redes sociais, os blogs pessoais e as plataformas de compartilhamento multimídia. Nesse sentido, SHEHATA, Adam; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediation of political realities...*, cit., p. 93.

23. Portanto, a política moderna é, em grande parte, uma *política mediada*. Nesse sentido, SHEHATA, Adam; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediation of political realities...*, cit., p. 93-97; SPARROW, Bartholomew H. *A research agenda for an institutional media*. *Political Communication*, 23, 2006. p. 150-151; 154-155. STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization and perceptions of the media's political influence*. *Journalism Studies*, 12(4), 2011. p. 424.
24. Nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 441, 455; SCHULZ, Winfried. *Reconstructing mediatization as an analytical concept*, cit. p. 91; HJARVARD, Stig. *The mediatization of society*, p. 126; MAZZOLENI, Gianpiero; SCHULZ, Winfried. *Mediatization of Politics*, cit., p. 250; MARCINKOWSKI, Frank; STEINER, Adrian. *Mediatization and political autonomy: a systems approach*. In: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 75.
25. Nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 441, 454-455; SCHULZ, Winfried. *Reconstructing mediatization as an analytical concept*, cit., p. 91; HJARVARD, Stig. *The mediatization of society*, cit., p. 126; HABERMAS, Jürgen. *The public sphere: an encyclopedia article (1964)*. *New German Critique* (3), 1974. p. 49.

deve à sua capacidade para atrair a atenção dos cidadãos a temas relevantes, para dar voz às distintas representações da “realidade” e, em certa medida, para dirigir o debate político segundo determinadas pautas e interesses.²⁶ Finalmente, os meios de comunicação desempenham um papel crucial no controle dos atores e poderes públicos, dado que aptos a monitorar o processo de tomada de decisões sobre assuntos de interesse coletivo e a denunciar distintas formas de abusos de poder ou práticas ilícitas na gestão dos recursos públicos, ativando, quando seja o caso, os mecanismos de prestação horizontal de contas correspondentes.²⁷

Em face dos motivos precedentes, existe um amplo consenso doutrinário no sentido de que os meios de comunicação, em especial a mídia radiofônica, televisiva e impressa, desempenham um papel crucial na estruturação e consolidação

-
26. Sobre o tema, vide, ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. Mediatization of Politics: Toward A Theoretical Framework. In: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Frank. *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 03-04; OSORIO, Juan L. Fuentes Los medios de comunicación y el derecho penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)*, 16(7), 2005. p. 1-2.
27. Em outras palavras, os meios de comunicação funcionam como um mecanismo de prestação social de contas (*social accountability*). Nesse sentido, DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. p. XIX; JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter P. Widgets or watchdogs? Conceptual explorations in social accountability. *Public Management Review*, 14(2), 2012. p. 150-159; O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINVARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 47-48; SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINVARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 311-315; MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro; RICO, Bruno. As diferentes dinâmicas da corrupção: Mídia, Percepção e Instituições no contexto Brasileiro. In: CUNHA, Isabel Ferin; SERRANO, Estrela. *Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos sistemas mediáticos enquadramentos legais*. Lisboa: Aletheia Editores, 2014. p. 198. Quanto à importância do jornalismo investigativo na divulgação de práticas criminosas associadas à corrupção, vale destacar o caso *Panama Papers*, trabalho liderado pelo consórcio internacional de jornalistas investigativos (ICIJ), que conquistou o prêmio Pulitzer em 2017 na categoria “reportagem interpretativa”. Sobre o tema, vide, OECD. The role of the media and investigative journalism in combating corruption. Disponível em: [www.oecd.org/corruption/The-role-of-media-and-investigative-journalism-in-combatingcorruption.htm]. 2018. p. 5.

dos regimes democráticos contemporâneos.²⁸ Dentro desse contexto institucional, diversos estudos ressaltam a importância da existência dos meios de comunicação para a revelação, visibilidade e delimitação do marco interpretativo da corrupção política, para a promoção do debate e a consolidação da questão na agenda pública, para o fortalecimento da consciência e da preocupação social e individual ante o fenômeno, bem como para a apresentação das respectivas propostas de intervenção estatal.²⁹

-
28. Dentro desse marco político-institucional, os meios de comunicação assumem compromissos destinados a satisfazer uma série de pautas. Entre tais compromissos se destacam a vigilância do contexto sociopolítico, a formação da agenda pública, a instalação de uma plataforma deliberativa autônoma, independente e pluralista, o respeito aos direitos, aos interesses e à diversidade sociocultural da audiência, a oferta de conteúdo midiático que contribua à formação educativa e cultural dos cidadãos e, finalmente, a manutenção de um canal dialógico de comunicação entre o sistema político e a sociedade civil. Sobre o tema, vide, GUREVITCH, Michael; BLUMLER, Jay. Political communication systems and democratic values. In: LICHTENBERG, Judith. *Democracy and the mass media: a collection of essays*. New York: Cambridge University Press, 1990. p. 25-26; HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez, cit., p. 459-460. Como contrapartida, o sistema político deve proporcionar aos meios e às organizações midiáticas um marco normativo, cuja finalidade seja, de um lado, garantir a liberdade de comunicação social e o direito à informação e, de outro, regular as relações da mídia com o poder público, com o sistema econômico e com a sociedade em geral. Para esse propósito, deve estabelecer normas jurídicas destinadas, entre outras coisas, a regular a publicidade institucional e a outorga de concessões, permissões ou autorizações para a prestação de serviços de radiodifusão, a impedir abuso de poder e a concentração econômica da mídia, a assegurar o pluralismo informativo, a liberdade de imprensa e o segredo profissional e, por fim, salvaguardar a dignidade, a segurança, a liberdade e a independência de editores e jornalistas face aos poderes político e econômico. Nesse sentido, HJARVARD, Stig. The mediatization of society, cit., p. 116. Em poucas palavras, o binômio democracia *plus* meios de comunicação pressupõe que a fruição de direitos e garantias tais como a independência, o sigilo profissional e a liberdade de imprensa estão sujeitos à observância intransigente de deveres de ordem informativa, comunicativa e pedagógica, os quais se destinam a incitar os cidadãos a uma reflexão crítica sobre distintas questões e a possibilitar uma genuína participação social nos processos e assuntos políticos. Isso significa que tais direitos e garantias não constituem fins em si mesmos, pelo contrário, implicam a assunção de responsabilidades e compromissos relevantes para o oportuno funcionamento do sistema democrático. Em sentido similar, STRÖMBÄCK, Jesper. Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(03), 2008. p. 242.
29. A propósito do tema, cabe destacar que, embora não seja possível estabelecer uma relação causal entre corrupção e regimes de governo, dada a natureza oculta desse tipo de comportamento e a consequente inexistência ou escassez de dados que possibilitem

Pois bem, apesar dos benefícios que os meios de comunicação aportam ao sistema político, a doutrina especializada afiança a concepção de que os veículos midiáticos se inclinam a edificar uma percepção distorcida da realidade criminal, bem como uma visão sensacionalista do processo penal³⁰, o que implicaria na

a realização de análises comparativas longitudinais, a prova empírica disponível traça uma forte correlação negativa entre níveis de corrupção e os de consolidação de instituições democráticas. Grosso modo, esses dados sugerem que o potencial da democracia para lutar contra a corrupção depende de que sejam satisfeitas uma série de condições, não sendo suficiente a mera existência de uma disputa política formal através de eleições regulares. Além disso, tais evidências sugerem que as instituições democráticas não são igualmente efetivas no controle da corrupção. Portanto, para que o regime democrático de governo logre criar um ambiente sociopolítico hostil para a propagação de práticas corruptas, além da existência de um processo eleitoral periódico que garanta o exercício do sufrágio livre, direto e secreto, faz-se necessário garantir a transparência no trato dos assuntos públicos, o acesso a diferentes fontes de informação, meios de comunicação livres, independentes e pluralistas, um jornalismo investigativo responsável e eficiente, a liberdade de expressão e manifestação do pensamento e mecanismos eficazes de prestação vertical e horizontal de contas. Uma vez consolidadas essas condições, a democracia é, sem dúvida, o regime de governo mais apto para a prevenção e repressão da corrupção. Sobre o tema, vide, BHATTACHARYA, Sambit; HODLER, Roland. Media freedom and democracy in the fight against corruption. *European Journal of Political Economy*, 39, 2015. p. 16, 22; BOEHM, Frédéric. Democracy and corruption. *Dimensión Empresarial*, 13(2), 2015. p. 78-80, 84-85; CAMAJ, Lindita. The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability. *The International Journal of Press/Politics*, 18(1), 2013. p. 35-37; CHOWDHURY, Shyamal. K. The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test. *Economics Letters*, 85, 2004. p. 100, 169-170; DUTTA, Nabamita; SANJUKTA, Roy. The interactive impact of press freedom and media reach on corruption. *Economic Modelling*, 58, 2016. p. 227-229, 235; OECD. The role of the media and investigative journalism in combating corruption, p. 6-8; TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 2000. p. 437-442; TREISMAN, Daniel. What we have learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 2007. p. 228-236; 241-242; XIAOWEN, Tian., LO, Vai Io. Conviction and Punishment: free press and competitive election as deterrents to corruption. *Public Management Review*, 11(2), 2009. p. 786-788.

30. Sobre o tema e suas respectivas implicações, vide, especialmente DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. A racionalidade das leis penais..., cit., p. 30-34; CUERDA RIEZU, Antonio Rafael. Los medios de comunicación y el derecho penal. In: NIETO MARTÍN, Adán. *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos*. (v. I). Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2011. p. 188-2007; DOYLE, A. How Not to Think about Crime in the Media. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 48(6), 2006. p. 867-879; FUENTES OSORIO, Juan L. Los medios de comunicación y el derecho penal, cit., p. 4-45; MORALES, Susana. Medios de comunicación y

redução dos níveis de confiança cidadã no sistema jurídico-penal e comprometeria a credibilidade das instituições democráticas.³¹ Precisamente sobre a constituição social e simbólica dos casos de corrupção política, a evidência empírica disponível comprova que a cobertura jornalística dispensada pelos meios tradicionais de comunicação é seletiva e, além disso, se plasma em enquadramentos (*frames*) e narrativas que contribuem à dramatização e à espetacularização dos casos de corrupção política, à construção de um viés minimalista que personifica ou partidariza o fenômeno, à descontextualização institucional do comportamento corrupto, à estigmatização de políticos e à idealização de agentes do sistema de justiça criminal, à normalização de formas de abusos de poder na instrução penal, à histeria e à polarização ideológica, à propagação de discursos moralizantes de “combate” à corrupção e de “demonização” da política e, finalmente, à falta de questionamento sobre as verdadeiras raízes da corrupção política.³²

Em outras palavras, a representação da corrupção política pelos meios de comunicação é produto de um processo midiático de seleção de informação e produção de conteúdo noticioso inspirado em valores, códigos e padrões de editorialização intrínsecos à cultura do espetáculo e do entretenimento³³, os quais

sentimiento de inseguridad: un recorrido por sus abordajes y nuevas preguntas. *Delito y Sociedad*, 37(23), 2014. p. 116-129; SOTO NAVARRO, Susana. La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RCPC)*, 7(9), 2005. p. 2-5; 41-43; VARONA GÓMEZ, D. Medios de comunicación y punitivismo. *InDret*, 1, 2011. p. 27-30.

31. ROSE, Michelle; FOX, Richard. Public Engagement with the Criminal Justice System in the Age of Social Media. *Oñati Socio-legal Series*, 4(4), 2014. p. 775-776.
32. A propósito, PRIOR, Hélder; GUAZINA, Liziane; ARAÚJO, Bruno. Corrupção e escândalo político: o enquadramento dos escândalos Face Oculta e Mensalão na imprensa portuguesa e brasileira. *Media & Jornalismo*, 14(26), 2016. p. 173-184; SILVA, Maria Terezinha da. Acontecimento: evocando sentidos, provocando ações: uma análise do “Mensalão”. *Intexto* (30), 2014. p. 73-77; SOLA-MORALES, Salomé; GALLARDO, Ricardo Rivera. El tratamiento periodístico sobre la corrupción política. Análisis comparado del caso SQM en Chile y del caso de Bárcenas en España. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 23(01), 2017. p. 653-660; ŠKOLKAY, Andrej; IŠTOKOVÁ, Alena. Media coverage of corruption: the role of inter-media agenda setting in the context of media reporting on scandals. *Srodkowoeuropejskie Studie Polityczne*, 2016. p. 129-138; ZAMORA, Rocío; MARÍN ALBALADEJO, Juan Antonio. La representación simbólica del escándalo político. Hacia una tipología de los marcos periodísticos (*frames*) utilizados en la narración del escándalo de corrupción política. *Razón y palabra*, 73, 2010, item 3 e ss.
33. Para fazer referência a essa opção narrativa dos meios, os autores de língua inglesa costumam recorrer ao neologismo que representa a voz composta *infotainment* (*information e entertainment*). Ao tratar do tema, aduz ALTHEIDE, David L. Media logic and

dificultam a aquisição de um conhecimento ilustrado acerca da vida política.³⁴ A consequência nefasta dessa predileção consiste em que um potencial tratamento holístico e informativamente escrupuloso de um fenômeno tão complexo como o é a corrupção política, cede o passo a abordagens simplistas e comercialmente viáveis, cuja finalidade é alcançar um enfoque jornalístico mais aprazível para uma audiência tida como volúvel e infantilizada. Em última instância, tais práticas intensificam a preocupante e crescente despolitização da comunicação pública, entorpecendo a participação dos cidadãos nos processos políticos e subvertendo o conteúdo das deliberações políticas que sucedem no espaço público.³⁵

Na história política recente, o “escândalo Mensalão” é considerado um divisor de águas no que tange à reverberação midiática da persecução penal e à popularização de institutos e instituições do sistema de justiça penal.³⁶ Desvelado pela

political communication. *Political Communication*, v. 21, n. 3, 2004. p. 294 que, dentro dessa perspectiva, todo e qualquer evento pode ser sumariamente tratado e representado como um relato narrativo com um princípio, meio e fim. Consistiria em uma orientação bastante útil, dada a pressão do tempo a que se submetem os meios na cobertura de um evento, especialmente um de natureza complexa que envolve várias facetas e numerosas interpretações possíveis. Sugere o autor, ademais, que à medida que o público se acostuma com estes formatos, a lógica da publicidade, do entretenimento e da cultura popular passam a ser considerados como uma “forma normal” de comunicação. Finalmente, adverte o autor, que essa linguagem de entretenimento promove uma forma de “comunicação política” que logra alcançar os objetivos dos meios de comunicação no sentido de conquistar e fidelizar a audiência. Por outro lado, permite que cidadãos se mantenham “suficientemente informados” e aptos a intercambiar percepções pessoais sobre temas diversos dentro de seu círculo afetivo privado.

34. Em realidade, é possível afirmar que, via de regra, o processo de seleção de informação e de produção de conteúdo noticioso obedece a uma lógica destinada a atender as necessidades econômicas e de inovação tecnológica a que se enfrentam os meios de comunicação, os quais necessitam sobreviver dentro de um mercado altamente competitivo.
35. HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez, cit., p. 458. Ao tratar do tema, adverte HADLEY, Arthur. The organization of public opinion. *The North American Review*, 711(201), 1915. p. 194-195 que tais práticas poderiam implicar uma distorção tal da realidade que a audiência já não seria capaz de avaliar e sopesar criticamente as provas reais sobre as que deve fundamentar sua ação política. Assim, o autor cobra uma postura ética dos profissionais dos meios de comunicação, clamando a que cumpram de forma responsável com sua obrigação de informar conscienciosamente aos cidadãos sobre os eventos e incidentes da vida política. Para um resumo sobre estudos que analisam a cobertura jornalística brasileira dos casos de corrupção, vide, MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro; RICO, Bruno. *As diferentes dinâmicas da corrupção...*, cit., p. 200-201.
36. IBCCRIM. Ação Penal 470: um marco para a justiça brasileira. *Boletim do IBCCRIM*, 242(21), 2013. p. 01. Nesse sentido, SILVA, Maria Terezinha da. *Acontecimento...*, cit.,

mídia em 2005³⁷, tal escândalo consistiu em um caso de corrupção e desvio de dinheiro público, cuja temática central se desenvolveu em torno a um intrincado esquema de financiamento irregular de campanhas eleitorais e de mercantilização do apoio de parlamentares da base aliada para a aprovação de projetos de lei de interesse do governo federal.³⁸ Segundo decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da APn 470/MG, esse esquema envolvia, entre outros, membros do alto escalão do governo, parlamentares, líderes de diversos partidos políticos, empresários, publicitários e agentes financeiros, os quais foram condenados pela prática dos delitos de lavagem de dinheiro, corrupção ativa, corrupção passiva, peculato, formação de quadrilha, gestão fraudulenta e evasão de divisas.³⁹

Dadas suas características e a exasperada acolhida na imprensa nacional, o “escândalo Mensalão” alcançou uma surpreendente ressonância na opinião pública brasileira. Uma vez que as sessões plenárias foram transmitidas ao vivo pela TV Justiça, o público teve a oportunidade de conhecer cada um dos onze ministros do STF, de acompanhar os debates e a prolatação dos votos, de ver como interagem advogados, promotores e juízes e, por fim, de ter contato com teses jurídicas sofisticadas⁴⁰ e com as formalidades e os ritos processuais.⁴¹ No entanto,

p. 74, quem, ademais, afirma que o “Mensalão” consistiu em um divisor de águas também no campo da política institucional, na medida em que “polarizou visceralmente grupos político-partidários opostos, cidadãos e segmentos jornalísticos durante e após sua ocorrência. Modificou a forma como o PT e petistas eram antes simbolicamente representados. Reconfigurou o cenário dos afetos, das filiações e das identidades partidárias” (p. 73).

37. Sobre a importância da mídia na revelação do “escândalo Mensalão”, vide, MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro; RICO, Bruno. *As diferentes dinâmicas da corrupção...*, cit., p. 217-219.
38. A propósito, vide, AMBOS, Kai. Introdução ao número especial sobre o caso “Mensalão”. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 6, 2014. p. 261.
39. A propósito, vide, STF, inteiro teor do acórdão APn 470/MG, 2013; STF, ementa do acórdão APn 470/MG, 2013. Para uma breve reconstrução do caso Mensalão, vide, QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; TANGERINO, Davi de Paiva Costa. A tutela da moralidade política pelo direito penal. *Revista brasileira de ciências criminais (RBCCrim)*, 106(22), 2014. p. 252-254.
40. Por exemplo, a versão tupiniquim da “teoria do domínio do fato” desenvolvida por Claus Roxin.
41. Como bem resumiu o editorial do Boletim do IBCCRIM dedicado ao tema, “com a intensa cobertura dada pela mídia ao julgamento, os brasileiros passaram a conhecer cada um dos Ministros, elegendo ídolos e desafetos, acompanhando seus votos, criticando ou elogiando seus posicionamentos. A discussão de teses jurídicas sofisticadíssimas passou a ser conversa corriqueira entre leigos. Professores das Universidades foram chamados a escrever colunas nos jornais de grande circulação e a dar entrevistas em

se, de um lado, a publicidade do julgamento atendeu ao princípio de transparência das decisões judiciais, de outro, sua publicidade opressiva abalou “a serenidade que deve nortear a realização do provimento jurisdicional”.⁴²

Quanto à cobertura dada ao escândalo pela mídia tradicional, constatou-se que o enquadramento e a estrutura narrativa se caracterizaram, de um modo geral, pela simplificação do fenômeno mediante a atribuição de responsabilidades a pessoas e a partidos políticos concretos e pela utilização do conflito como categoria estruturante.⁴³ A organização lógico-temporal dos fatos foi construída com base em um discurso maniqueísta próprio de novelas policiais. Isso significa que, a partir de um raciocínio lógico-especulativo, procurou-se identificar entre os agentes políticos e os agentes do sistema de justiça penal aqueles que representavam os “heróis” e os “vilões” da trama.⁴⁴ Da mesma forma, a leitura demasiadamente personalista à qual foi submetido o julgamento da APn 470/MG reduziu o plenário do STF a um palco teatral destinado a albergar um espetáculo risível, cujo enredo foi urdido a partir das desavenças e dissensos – muitas vezes desentoados – entre relator e revisor.⁴⁵

Além da indubitável influência que essa inoportuna abordagem midiática exerceu sobre as jornadas de 2013, cabe destacar outras duas relevantes consequências. De um lado, a espetacularização do julgamento do caso Mensalão resultou no amesquinamento da mais alta instância do poder judiciário brasileiro. Em lugar de esclarecer à audiência o papel institucional desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do sistema jurisdicional e, sendo o caso, questionar a conveniência de um desenho institucional que atribui amplas competências a um órgão que deveria constituir-se, exclusivamente, como guardião da Constituição, os veículos midiáticos se limitaram a dramatizar os

programas televisivos, esclarecendo à população aspectos relacionados ao julgamento, tornando um pouco mais palatável os pronunciamentos intrincados assistidos na TV Justiça” (IBCCRIM, op. cit., p. 1).

42. DIAS, Marina; LEONARDO, Hugo. O mal-estar de um julgamento. *Boletim do IBCCRIM*, 242(21), 2013. p. 6.

43. PRIOR, Hélder; GUAZINA, Liziane; ARAÚJO, Bruno. *Corrupção e escândalo político...*, cit., p. 178; SILVA, Maria Terezinha da. *Acontecimento...*, cit., p. 83.

44. Nesse sentido, PRIOR, Hélder; GUAZINA, Liziane; ARAÚJO, Bruno. *Corrupção e escândalo político...*, cit., p. 178.

45. Como bem adverte QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. O papel dos vencidos. *Boletim do IBCCRIM*, 242(21), 2013. p. 17, “assistir ao plenário do STF de forma personalista reforça o individualismo no seio de um órgão que só se sustenta, politicamente, se funcionar de forma coletiva. Em longo prazo, julgamentos com heróis e vilões só depreciam a autoridade da corte – e, por corolário, do próprio Poder Judiciário”.

conflitos individuais e as práticas institucionais do tribunal, bem como a incitar a opinião pública no sentido de questionar a legitimidade e neutralidade de determinados ministros para julgar o comportamento delitivo de líderes partidários, congressistas e membros das altas esferas governamentais.⁴⁶

De outro, embora as investigações da “CPI do Mensalão” e a instrução penal realizada no âmbito da APn 470/MG tenham escancarado as mazelas de um presidencialismo de coalizão em que o excessivo número de partidos políticos obriga o governo a costurar alianças com forças políticas muito distintas entre si desde o ponto de vista tanto programático como ideológico, a construção social e simbólica do escândalo pelos veículos da mídia tradicional, via de regra, se alicerçou em uma visão moralista e individualista do fenômeno corrupção política. Tergiversando o exame dos problemas intrínsecos ao desenho institucional do sistema político-partidário e eleitoral brasileiro, tais meios se restringiram a reforçar o discurso de demonização da política, inculcando no imaginário social a ideia de que o “combate” à “chaga” que representa a corrupção política se concretiza mediante a atribuição de responsabilidade penal aos atores políticos envolvidos no esquema delitivo.⁴⁷

2.3. A deflagração da Operação Lava Jato

Em meio a esse turbulento contexto midiático e político-social, mais concretamente em 17 de março de 2014, a polícia federal deflagrou a investigação massiva que posteriormente seria conhecida como Operação Lava Jato. O foco inicial da investigação foi desarticular um esquema delitivo que envolvia os principais personagens do mercado clandestino de câmbio no Brasil, os quais eram responsáveis pela movimentação financeira de pessoas físicas e jurídicas envolvidas com a prática de crimes como o tráfico internacional de drogas, corrupção de agentes públicos, sonegação fiscal, evasão de divisas, extração, contrabando de pedras preciosas, desvios de recursos públicos, etc.⁴⁸ Passados quatro anos, a operação conta com mais de cinquenta fases e seus desdobramentos, na esfera judicial, resultaram na condenação de empresários, doleiros, parlamentares e líderes políticos por crimes de corrupção ativa e passiva, evasão de divisas, fraudes em processos licitatórios, lavagem de dinheiro, organização criminosa etc.⁴⁹

46. Sobre o tema, vide comentários em QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *A tutela da moralidade política pelo direito penal*, cit., p. 255-256.

47. Nesse sentido, SANTOS, Eduardo Heleno. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013, p. 85.

48. Segundo informações disponíveis em: [www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato].

49. Segundo informações disponíveis em: [www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/fases-da-operacao-lava-jato-1/copy_of_fases-da-lava-jato-2017].

Pois bem, em que pese sua inequívoca importância e indiscutíveis méritos no que tange ao desvelamento de uma rede altamente complexa de transações corruptas e prática de delitos correlatos, a Operação Lava Jato está marcada por uma dinâmica juridicamente questionável, tendo sido alvo de constantes indagações e denúncias por parte de diversos juristas e advogados as quais se destinam a evidenciar as contínuas e persistentes ilegalidades cometidas pelos agentes públicos envolvidos na investigação policial e na instrução processual penal dos crimes abarcados pela operação. Entre as principais críticas se encontram: a violação ao princípio de ampla defesa, do contraditório, da imparcialidade judicial e, como consequência, do devido processo legal⁵⁰, o levantamento ilegal do sigilo de interceptações telefônicas e suas repercussões nos meios de comunicação⁵¹, a generalização da decretação de prisões preventivas, às quais se seguem acordos de delação premiada potencialmente reprováveis em virtude da ausência de voluntariedade do denunciante e do incremento de informações potencialmente

-
50. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. O direito à deriva, o (in)esperado. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 43-46; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. Quando o processo legal não é seguido, a democracia perde. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 47-50; PRONER, Carol; RICOBOM, Gisele. O devido processo legal em risco no Brasil: a jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos na análise da sentença condenatória de Luis Inácio Lula da Silva e outros. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 77-82; ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 128-130; FREITAS, Felipe da Silva. O “caso Lula” e as tendências autoritárias da justiça brasileira: direito, política e advocacia criminal. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017; WALKER JUNIOR, James. A criminalização da ampla defesa. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 176-179; CARDOZO, José Eduardo Martins. Vivendo o direito. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017; CALDAS, Roberto de Figueiredo. O devido processo entre a justiça e a política. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 397-402.
51. SANTORO, Antônio Eduardo Ramires. Do levantamento do sigilo das interceptações telefônicas à perda da imparcialidade objetiva. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 51-55; FELIPPE, Márcio Sotelo. Lawfare, esse crime chamado justiça. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 308-312.

inverídicas⁵², a realização de condutas coercitivas ao arrepio da legislação processual penal⁵³, a politização da operação⁵⁴ e, finalmente, o aprofundamento da espetacularização dos procedimentos penais.⁵⁵

No que respeita especificamente à campanha “Dez medidas contra a corrupção”, a importância da Operação Lava Jato se fundamenta em duas principais circunstâncias. De um lado, tanto as medidas de “aperfeiçoamento” propostas como a campanha de promoção correspondente foram idealizadas e capitaneadas por membros de Ministério Público Federal que integram a força-tarefa da operação em Curitiba.⁵⁶ Com isso, o capital político-mediático gerado pela deflagração da Operação Lava Jato serviu de impulso e justificativa plausível para a elaboração das medidas e o lançamento da campanha. De outro, a deflagração e os desdobramentos da operação contribuíram ao incremento da percepção social no sentido de que a corrupção é um “mal” que assola o sistema político brasileiro e que, portanto, “algo” deve ser feito para “combater” esse fenômeno.⁵⁷

-
52. Sobre o tema, vide, entre outros, BOTTINO, Thiago. *Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal...*, cit., 2016, p. 359-390; SUXBERGER, Antônio H. G.; MELLO, Gabriela S. J. V. A voluntariedade da colaboração premiada e sua relação com a prisão processual do colaborador. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, 3(1), jan.-abr. 2017, p. 195-221; BUSATO, Paulo César; BITENCOURT, Cezar Roberto. *Comentários à Lei de Organização Criminosa: Lei 12.850/2013*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 119.
53. SILVA, Otavio Pinto e. Uso e abuso da condução coercitiva. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 358-360.
54. AVRITZER, Leonardo. O Estado de direito, crise política e OPERAÇÃO Lava Jato. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017. p. 266-271.
55. FERREIRA, Otávio Dias de Souza. O calvário político do eminente reitor. *Boletim do IBCCRIM*, ano 25, n. 300, nov. 2017. p. 18-19. Sobre a configuração do escândalo político e a midiaticização da Operação Lava Jato, vide, PRIOR, Hélder. Escândalo político e narratologia: tecendo os fios narrativos dos casos Face Oculta e Lava Jato. *Revista Famecos. Mídia, Cultura e Tecnologia*, v. 25, n. 1, jan.-abr. 2018. p. 16-20.
56. Segundo informações disponíveis em: [www.dezmedidas.mpf.br/apresentacao/historico].
57. A título ilustrativo, importa destacar que a deflagração da Operação Lava Jato, o tratamento mediático dos escândalos de corrupção política e sua repercussão internacional, bem como o impeachment da presidenta Dilma Rousseff teriam influenciado negativamente no desempenho do País no índice de percepção da corrupção elaborado pela ONG Transparência Internacional de 2015. Embora o Brasil nunca tenha alcançado uma posição confortável nesse ranking, entre 2012 e 2014, sua pontuação oscilava

Pois bem, uma vez identificado, ainda que brevemente, o contexto político no qual emerge a campanha “Dez medidas contra a corrupção”, passo a dedicar minha atenção à teoria da construção da agenda. O objetivo imediato dessa abordagem é aclarar alguns dos principais conceitos articulados pela teoria, identificar os atores sociais que participam do processo de formação da opinião pública, bem como indicar os modelos de construção da agenda propostos por Cobb, Elder e Cobb, Ross, Ross. Assentadas essas bases, o seguinte passo será ajustar o processo de deliberação pública que envolveu as “Dez medidas” a um desses modelos, bem como, de um lado, problematizar a disfunção social *corrupção* e, de outro, apontar as *justificativas*, *estratégias* e *recursos* utilizados pelo Ministério Público Federal para lograr o apoio da sociedade às reformas legislativas propugnadas pelo projeto de lei de iniciativa popular.

3. A TEORIA DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA

3.1. A construção da agenda como um processo decisório

3.1.1. A definição da “agenda”

O vocábulo *agenda* é utilizado em distintas áreas das ciências sociais para fazer referência a um conjunto de temas, conflitos, circunstâncias ou necessidades que, por ser consideradas dignas de atenção, compõem o universo de preocupação de indivíduos, grupos sociais, instituições públicas, empresas privadas ou da sociedade globalmente considerada.⁵⁸ Apesar do amplo alcance semântico atribuído ao vocábulo, dentro do marco teórico proposto, o termo *agenda* é utilizado de forma mais restrita, servindo para identificar o conjunto de disfunções, questões e problemas sociais que formam parte da gama de preocupações coletivas que, hipotética ou efetivamente, mereceriam a atenção ativa e comprometida dos órgãos políticos.⁵⁹

Nesse contexto, Cobb e Elder e Cobb, Ross e Ross fazem distinção entre agenda pública e agenda formal.

entre 42 e 43 pontos numa escala de 0 a 100 pontos. Já, entre 2015 a 2017, esse marco sofreu uma queda significativa, oscilando entre 37 e 40 pontos. Tais valores posiciona o Brasil entre os países com níveis insatisfatórios de corrupção percebida por empresários e peritos nacionais. Mais informações disponíveis em: [www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017].

58. Daí a generalização do uso de expressões como agenda mediática, agenda judiciária, agenda corporativa, agenda global etc.

59. ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 905.

A expressão *agenda pública* (ou sistêmica) abarca o conjunto de assuntos de relevância política que, devido ao seu alto nível de visibilidade, credibilidade e interesse social, lograram ser concebidos por uma parcela considerável da sociedade como preocupações sociais dignas de atenção por parte dos agentes responsáveis pela tomada de decisões políticas.⁶⁰ Abrange, portanto, aquelas disfunções sociais, sejam elas reais ou aparentes, que, de forma mais candente, suscitam discussões em âmbitos comunicacionais relevantes da sociedade.⁶¹ A locução *agenda formal* (ou institucional), por outro lado, diz respeito ao acervo de disfunções sociais que, uma vez submetidas a um processo de delimitação conceitual, agregação de interesses e identificação das possíveis soluções, lograram superar os mecanismos institucionais tendentes a limitar a entrada de demandas sociais no sistema político, passando a ser consideradas pelos poderes públicos como problemas sociais passíveis de consideração política segundo vias democráticas juridicamente institucionalizadas.⁶² Dessa forma, a agenda formal reflete a percepção dos poderes públicos sobre quais problemas sociais merecem a atenção das estruturas estatais do sistema político em um momento concreto.⁶³

-
60. ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 905-906. Sobre o tema, vide, DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 29-30 quem se vale da expressão *agenda temática social* para fazer referência à agenda pública.
61. Na esteira do entendimento de RIPOLLÉS, José Luis Díez. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 28, entendo por disfunção social “a falta de relação entre uma determinada situação social ou econômica e a resposta ou a falta de resposta que a ela dá o subsistema jurídico, nesse caso o Direito Penal”. Como adverte o autor, as disfunções sociais podem ser reais ou aparentes, sendo estas últimas entendidas como representações da realidade social desacreditadas pelos dados empírico-sociais (p. 29).
62. Sobre o tema, vide, SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, cit., p. 55; COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 126-127; ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 905-906; COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics*, cit., p. 160.
63. SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, cit., p. 55. Aduzem ELDER, Charles D., COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 906 que tanto uma como outra classe de agenda figuram como os principais focos dos processos políticos pré-decisionais. Entretanto, destacam os autores que a “agenda sistêmica será sempre mais abstrata, mais geral em alcance e domínio que qualquer agenda institucional dada. Além disso, as prioridades dessa agenda não correspondem necessariamente às prioridades das agendas institucionais. Em realidade, poderia haver uma discrepância considerável entre ambas. É possível especular, como hipótese geral, que quanto maior seja a disparidade entre os tipos de agenda, maior será a intensidade e frequência do conflito dentro do sistema político”.

Segundo essa perspectiva, portanto, o fato de que uma determinada disfunção social alcance o status de agenda pública não implica sua inclusão automática na agenda dos órgãos responsáveis pela tomada de decisões coletivamente vinculantes.⁶⁴ De fato, distintos autores ressaltam a discrepância considerável que pode existir entre os conteúdos e as prioridades da agenda pública com relação aos conteúdos e prioridades da agenda formal, discrepância essa que, ocasionalmente, pode acarretar conflitos, cuja frequência, gravidade e idoneidade poderiam implicar uma profunda desestabilização do funcionamento do sistema político.⁶⁵ No entanto, os autores conjecturam que talvez a forma mais segura de alcançar e manter o status de agenda institucional consiste em, previamente, haver ingressado na agenda pública.⁶⁶ Por outro lado, a inclusão de uma determinada demanda na agenda institucional não implica a concretização de decisões coletivamente vinculantes tendentes a modificar a realidade social correspondente. Simplesmente significa que o assunto será objeto de análise e consideração pelos órgãos estatais competentes.⁶⁷

64. Na verdade, trata-se de um equívoco concluir que toda e qualquer disfunção social se converte em uma demanda capaz de ingressar no sistema político. Como acertadamente ressalta EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2012. p. 165-166, os sistemas políticos contam com mecanismos tendentes a limitar a entrada indiscriminada de *inputs* no sistema político, dado que o excessivo volume de demandas e apoios sociais poderia se converter em tensões suficientemente graves que colapsariam o funcionamento do sistema político. Sobre o tema, enfatizando a questão a partir da teoria da formação dos problemas sociais, BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*, cit., p. 300-302.

65. Tal como advertem ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 906, devido à inércia presente em qualquer sistema político, as agendas institucionais estarão sempre um passo atrás das agendas sistêmicas. Isso significa que sempre existirá um mínimo de conflito social, e isso mesmo nos sistemas mais receptivos e harmoniosos. A magnitude desse distanciamento será mais ampla em períodos de descontinuidades severas do sistema, político como depressões, guerras e mudanças tecnológicas. Se a lacuna se tornar demasiadamente profunda, o sistema político deixará de funcionar de forma efetiva e poderá até ser destruído. Portanto, a viabilidade de um governo está diretamente relacionada com sua capacidade de lidar com as diferenças entre os dois tipos de agendas e de manter a magnitude do distanciamento dentro de limites toleráveis. Isso decorre do fato de que a legitimidade, ao contrário da legalidade, é sempre condicional e deve ser conquistada e sustentada para que o sistema mantenha a confiança e a vitalidade popular. Nesse sentido, vide, COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics...*, cit., p. 14.

66. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics...*, cit., p. 161.

67. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics...*, cit., p. 161.

3.1.2. A definição do “espaço público”

Uma vez esclarecido o sentido do termo agenda, cabe delimitar o sentido da expressão espaço público.

Ao abordar o tema no contexto de sua teoria sobre democracia deliberativa, Habermas define *espaço público* (*Öffentlichkeit*) como uma rede extraordinariamente complexa para a comunicação de conteúdo e tomadas de postura, na qual os “fluxos de comunicação são filtrados e sintetizados de tal sorte que se condensam em opiniões públicas reunidas em torno a temas específicos”.⁶⁸ No contexto de sociedades complexas, essa esfera deliberativa se ramifica espacialmente em uma pluralidade de espaços internacionais, nacionais, regionais, municipais e subculturais, os quais podem confundir-se uns com os outros.⁶⁹ Com respeito ao conteúdo, tais espaços se estruturam em arenas de deliberação temática que, se bem mais ou menos especializadas, continuam sendo acessíveis a um público de leigos, de forma que a inteligibilidade do discurso está condicionada ao domínio de uma linguagem natural e cotidiana.⁷⁰ Finalmente, no que toca à densidade, complexidade de organização e alcance da comunicação, o espaço público se diferencia em distintos níveis. Podem abarcar tanto situações caracterizadas pela presença física dos participantes e expectadores, tais como os debates e as conversações episódicas realizadas nas ruas, cafés, bares, reuniões, comícios e assembleias populares, como a esfera pública abstrata criada pelos meios de comunicação.⁷¹ Assim, uma porção do espaço público se constituiria em cada conversa na qual os indivíduos privados se reúnem como público e deliberam livremente sobre assuntos de interesse coletivo.⁷² Uma vez constituído, este espaço se reproduz através da ação comunicativa e, por intermédio dos meios de comunicação, pode expandir-se para além dos limites de infraestruturas físicas destinadas a um público presente, alcançando um público virtual de leitores, ouvintes e expectadores, espalhados por âmbitos espaciais mais ou menos amplos.⁷³

68. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 440-441, 454. Para uma análise mais detalhada sobre a concepção de Habermas sobre espaço público, vide, basicamente, HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 439-469; HABERMAS, Jürgen. *Historia crítica de la opinión pública: la transformación cultural de la vida pública*. México: Ediciones G. Gili, S.A, 1997. p. 261-297; HABERMAS, Jürgen. *The public sphere*, cit., p. 49.

69. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 454.

70. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 453-454.

71. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 454-455.

72. Nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *The public sphere...*, cit., p. 49.

73. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 441, 455.

O *espaço público*, portanto, funciona como uma “estrutura intermediária que estabelece uma mediação entre o sistema político, por um lado, e os setores privados do mundo da vida e os sistemas de ação, por outro”.⁷⁴ Consiste em uma rede complexa para a comunicação de conteúdos e tomadas de posturas sobre questões politicamente relevantes⁷⁵, cuja função é servir como caixa de ressonância para problemas que devam ser elaborados pelos órgãos políticos do Estado. Logo, nessa esfera deliberativa, os problemas sociais devem ser percebidos, identificados e convincentemente tematizados, de forma que possam ser assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.⁷⁶

3.1.3. Os atores sociais presentes no espaço público

Superadas essas premissas conceituais, passo a dedicar-me tanto à identificação e descrição dos atores sociais presentes no espaço público como à abordagem das formas de influência que, hipoteticamente, tais atores poderiam exercer sobre os processos de definição coletiva de problemas sociais. Dentro desse contexto, resulta ilustrativo destacar a advertência de Habermas no sentido de que quanto mais o espaço público se expande e mais abstrata é a forma que adota, mais marcada será a diferença “entre organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e galeria de expectadores”.⁷⁷

De um lado, atuando no palco do espaço público, estão os *atores impulsores*, os quais se arrogam o papel de promotores de certos interesses e demandas dentro do processo de definição coletiva de problemas sociais. Por meio de diferentes operações e estratégias, tais atores problematizam uma determinada disfunção social. Atribuem sentido, materialidade, credibilidade e autonomia à sua versão da questão mediante a apresentação de argumentos, interpretações e dados, reais ou fictícios, os quais permitem que sejam assentadas as bases de uma discussão social a respeito.⁷⁸ Buscam a conscientização do público sobre a temática, seja pa-

74. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 439, 454. A propósito, HABERMAS, Jürgen. *The public sphere*, cit., p. 50.

75. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 439-440. Também nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *The public sphere*, cit., p. 49.

76. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 377, 439-440.

77. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 444. Nesse sentido, MAZZOLENI, Gianpiero; SCHULZ, Winfried. *Mediatization of Politics*, cit., p. 250.

78. Em sentido similar, RIPOLLÉS, José Luis Díez. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 28. Sendo assim, conclui BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*, p. 301 que o problema social é o ponto de convergência entre distintas intenções,

ra promovê-la seja para preveni-la.⁷⁹ Vinculam a essa “versão” do problema alternativas de solução ajustadas às diferentes capacidades do sistema político⁸⁰, ao passo que procuram tergiversar ou impedir que adquiram destaque outras possíveis “versões de” e “respostas a” esta mesma realidade disfuncional.⁸¹

Grosso modo, a categoria dos atores impulsores engloba cidadãos politicamente ativos, agentes públicos, associações corporativas e, igualmente, forças políticas, econômicas e sociais, tais como partidos políticos, entidades de classe, grupos de interesse, grupos de pressão e movimentos sociais.⁸² Dada sua destacada heterogeneidade, os atores impulsores gozam de capacidade para a problematização eficaz de assuntos coletivos, recursos humanos e financeiros, capital social, influência e peso político que se diferenciam segundo seu respectivo prestígio, nível socioeconômico, projeção político-social, organização e capacidade argumentativa. Como consequência dessa distribuição iníqua de aptidões e faculdades, constata-se uma significativa desigualdade no que tange à capacidade de acesso aos canais decisivos de influência política, tais como os tradicionais

variados objetivos e interesses divergentes e conflitivos. A interação dessas intenções, interesses e objetivos constitui a forma em que uma sociedade se ocupa de qualquer de seus problemas sociais.

79. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 127.
80. Em sentido similar EASTON, David. *Esquema para el análisis político*, cit., p. 167-168; BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*, cit., p. 300-301.
81. Daí a assertiva de HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 443 no sentido de que “no espaço da opinião pública se formam influências e nele se luta para exercer influência”. Sobre o tema, vide, COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 127; BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*, cit., p. 303-304.
82. Nesse sentido, MAZZOLENI, Gianprietto; SCHULZ, Winfried. *Mediatization of Politics*, cit.; p. 250-251. Em realidade, HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 444, 447, 456-457, distingue duas classes de atores. De um lado, estão os atores que emergem do público e participam da reprodução do espaço público através da ação comunicativa. Nesse grupo estariam incluídos os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil que nascem de forma mais ou menos espontânea. Esses grupos e organizações, segundo o autor, recolhem a ressonância que as constelações de problemas sociais encontram nos âmbitos da vida privada, a condensam e elevando-lhe, por assim dizer, o volume e a voz, a transmitem ao espaço da opinião pública política. Do outro lado, encontram-se os atores que ocupam o espaço público para utilizar-se dele. Este grupo englobaria, por exemplo, os grupos de interesse grandes, bem organizados e ancorados nos sistemas funcionais da sociedade, que através do espaço público-político exercem influência sobre o sistema político.

meios de comunicação de massa, o reconhecimento da questão em plataformas de partidos políticos ou o contato pessoal com parlamentares e líderes políticos relevantes.⁸³ Ao lado desse significativo desequilíbrio de forças nos departamentos com o fato de que o número potencial de demandas e problemas sociais que emergem da sociedade excede, e muito, à capacidade de reconhecimento e processamento do sistema político e que, além disso, algumas demandas e problemas sociais gozam de uma reconhecida prioridade umas sobre as outras.⁸⁴

Em suma, quando abordamos a questão acerca dos atores impulsores e das estratégias que utilizam para exercer influência sobre os responsáveis pela tomada de decisões políticas, devemos considerar que o funcionamento de todo sistema político está condicionado por distorções que refletem a existência de um sistema de preferências que assegura um tratamento diferencial e mais favorável a certos atores políticos e a determinados problemas sociais em detrimento de outros.⁸⁵ Assim, enquanto demandas salariais de membros do alto escalão do poder judiciário encontram acolhida automática na agenda institucional do poder executivo, demandas de grupos tradicionalmente desprestigiados como o movimento negro, o feminista, o LGBT ou o indígena exigem uma maior sensibilização e mobilização social para serem levados em consideração pelos responsáveis por políticas públicas e programas legislativos.⁸⁶ Em todo caso, e em que pese essas marcadas diferenças, tais atores compartilham um desiderato comum: conquistar o apoio e a aprovação de amplas maiorias ou de grupos detentores de um poder privilegiado de influência quanto à importância da disfunção ou problema social suscitado, à sensatez de seus argumentos e à conveniência das soluções

83. A propósito, vide, COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*, cit., p. 89-92. Nesse sentido, ALMOND, Gabriel Abraham; POWELL, G. Bingham; DALTON, RUSSEL J.; STRØM, Kaare. *Comparative politics today...*, cit., p. 72-74. Não devemos olvidar que, como demonstram o escândalo Mensalão e a Operação Lava Jato, em sociedades marcadas por uma cultura política patrimonialista e por um sistema político disfuncional, a corrupção consiste em um dos canais de influência política mais utilizado – e, de certa forma, normalizado – pelos atores impulsores que possuem maiores recursos políticos e econômicos.

84. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 901-902; COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 126.

85. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *The politics of agenda-building...*, cit., p. 901.

86. Em casos mais extremos, os agentes impulsores podem chegar a utilizar estratégias ilícitas ou, como mínimo, questionáveis de influência política, tais como a prática de terrorismo e os protestos marcados pela violência contra símbolos institucionais vinculados ao Estado ou ao sistema capitalista.

propostas, tudo isso dirigido a exercer uma influência mais decisiva sobre os responsáveis pela tomada de decisões coletivamente vinculantes.⁸⁷

À margem dessa disputa argumentativa, ocupando a galeria e exercendo o papel de expectador do conflito político e destinatário dos argumentos e estratégias discursivas desenvolvidas no palco, encontra-se o *público*.⁸⁸ Em termos gerais, o público consistiria em uma instância dialógica formada por indivíduos que refletem, debatem e emitem juízos valorativos tanto quanto a eventos e incidentes sociopolíticos de seu entorno como quanto a informações, dados e argumentos que partem do palco sobre questões de interesse social que, se bem devam ser tematizadas, debatidas e solucionadas coletivamente, repercutem nas respectivas esferas privadas.⁸⁹ Dado que o acesso ao espaço público está garantido a todos os cidadãos⁹⁰, o público está formado por pessoas que procedem de grupos e ambientes socioeconômicos heterogêneos, que gozam de distintas capacidades econômicas e cognoscitivas, que professam diferentes ideologias e que acumulam experiências biográficas muito dispares.

Dadas essas características, advertem Cobb e Elder, de certa forma coerente com o entendimento de Habermas e Blumer, que não existe um público único e indiferenciado. Tanto a estrutura como os níveis de preocupação do público com respeito a um determinado conflito social dependerão da natureza desse conflito. Isso significa que a sociedade estaria constituída por um complexo de públicos justapostos, os quais passam a ter existência como uma resposta natural ao surgimento de um tema, situação, conflito ou problema social particular.⁹¹ As-

87. BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*, cit., p. 185.

88. Para uma abordagem crítica sobre as várias acepções atribuídas ao termo “público”, ALLPORT, Floyd. H. *Toward a science of public opinion*. *Public Opinion Quarterly*, 1(1), 1937. p. 7-9.

89. Pese a esta concepção, faz-se necessário destacar que a teoria política assume que mesmo em sociedades politicamente participativas, sempre haverá um setor da cidadania que simplesmente não participa do debate político coletivo. A esses cidadãos os cientistas políticos atribuem a alcunha de “os crônicos *know-nothing*” (MAZZOLENI, Gianprietio; SCHULZ, Winfried. “*Mediatization*” of Politics, p. 254). Essas personas eludiriam participar do debate público, seja devido à falta de interesse pela política em geral, seja porque possuem um acesso muito restrito aos canais de informação política disponível, seja porque a instrução é tão deficitária que impediria que esses cidadãos percebessem a necessidade de intervir nos assuntos públicos. Sobre o conceito de público, vide, BLUMER, Herbert. *Social problems as collective behavior*, cit., p. 181-183.

90. HABERMAS, Jürgen. *The public sphere*, cit., p. 49. Também nesse sentido, SCHULZ, Winfried. *Reconstructing mediatization as an analytical concept*, cit., p. 91.

91. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*, cit., p. 104.

sim, argumentam os autores que o universo de pessoas que representam o público está dividido em dois grandes grupos: os públicos específicos e os públicos gerais, os quais se diferenciam segundo o grau de interesse inicial de seus membros sobre uma controversa política em particular e os diferentes níveis de envolvimento e interesse de seus membros em assuntos públicos em geral.⁹²

Os públicos específicos são formados por membros dos grupos de identificação e dos grupos de atenção.

Os *grupos de identificação* são constituídos por indivíduos que formam parte de uma mesma agremiação, seja ela política, profissional ou institucional. Abarcariam, portanto, os militantes de movimentos sociais, os membros de organizações sindicais e de agremiações partidárias, assim como os integrantes de grupos corporativos empresariais, institucionais ou religiosos. Dado que esses indivíduos se identificam com, focam sua atenção em, e estão orientados à defesa dos interesses genéricos de suas respectivas agremiações, cabe esperar que tais agentes simpatizem com os agentes impulsores que fazem parte da mesma coletividade, bem como apoiem as demandas relacionadas com os interesses do grupo. Embora possam variar em intensidade, os vínculos que se formam entre os membros do grupo de identificação serão relativamente estáveis e duradouros. Como consequência, sempre que existam conflitos envolvendo tanto os membros dessas coletividades como os respectivos interesses corporativos, vislumbra-se uma maior sensibilidade e pronta implicação desse grupo na deliberação coletiva à medida que ela alcança o espaço público.⁹³

O público dos *grupos de atenção*, por outro lado, está formado por indivíduos que se interessam por questões sociais específicas, tais como o "combate" à corrupção, a descriminalização do aborto e da eutanásia, a proibição da pena de morte, a conservação do meio ambiente etc.⁹⁴ Por conseguinte, sua participação na contenda política e sua respectiva mobilização estão condicionadas a que as questões envolvidas no conflito coincidam com as temáticas abarcadas pela

92. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 128. Sobre o tema, COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*, cit., p. 105.

93. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*, cit., p. 105-106. Nesse sentido, vide COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 128.

94. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*, cit., p. 106, também utilizam a expressão *issue publics* para se referirem ao público de atenção.

esfera de preocupação do grupo. Nesse caso, os membros do grupo de atenção serão conscientes de uma controvérsia política muito antes de que ela se torne visível ou passe a ser objeto de preocupação do público em geral. Dessa forma, sua mobilização nas deliberações públicas ocorre com relativa rapidez e com independência das aspirações dos agentes promotores ou dos membros do grupo de identificação.⁹⁵ Pertencem ao grupo de atenção, por exemplo, os membros de grupos de pressão ou dos grupos de interesse organizados em torno a questões sociais específicas e implicados em seu reconhecimento como problemas sociais dignos de consideração pelo sistema político.⁹⁶ A título exemplificativo menciona-se o movimento feminista e LGBT.

Os grupos genéricos, por sua vez, emergem do chamado “público de massas”⁹⁷, sendo os últimos a se mobilizarem e a participarem em deliberações sobre assuntos de interesse coletivo. Esses grupos abarcam o público atento e o público em geral.

De acordo com Cobb e Elder, o *público atento* engloba aquela parcela minoritária da população que provém de classes e estratos sociais com níveis mais altos de escolaridade e rendimento econômico.⁹⁸ Compreende pessoas que estão bem informadas e interessadas nos assuntos públicos em geral, sendo por seu intermédio que segmentos menos politicamente participativos da sociedade tomam conhecimento da existência de um determinado conflito social.⁹⁹ Tendo em vista

95. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*, cit., p. 106. Para COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 129, pese a que a participação na disputa dos grupos de atenção independa da vontade dos agentes impulsores, não restam dúvidas de que seu interesse e participação são úteis para chamar atenção sobre o tema e para incrementar o conhecimento do público sobre ele. Em algumas controvérsias, a expansão de um tema a vários grupos de atenção será suficiente para lograr o estado de agenda institucional. Em outras, além dos grupos de atenção, será necessária a implicação do público de massas.

96. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building...*, cit., p. 106.

97. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 129.

98. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building...*, cit., p. 107. Afirmam os autores que, em realidade, haveria indícios de que a amplitude do público atento aumentaria à medida que se incrementa o nível educativo geral da população.

99. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building...*, cit., p. 107. Para os autores, é desse grupo que surgem os líderes de opinião.

sua heterogeneidade e a consequente falta de coesão entre seus integrantes, uma vez que as deliberações sobre uma determinada disfunção social alcançam o espaço público, tais indivíduos podem ser atraídos pelos argumentos e propostas de qualquer um dos lados da disputa política. Além disso, dado que sustentam opiniões sólidas sobre grande parte das questões de interesse coletivo, uma vez definido o problema social em um sentido particular, tais indivíduos figuram entre os elementos da população menos suscetíveis de serem persuadidos por argumentos opostos, sendo pouco produtivos os esforços empreendidos nesse sentido.¹⁰⁰

Por fim, o *público em geral* está constituído pela parte menos ativa, menos interessada e menos informada da população. Será este o último segmento da audiência em mobilizar-se e a involucrar-se em controvérsias políticas.¹⁰¹ Na verdade, seu interesse e participação efetiva no processo de definição de problemas coletivos é bastante inusual e somente será possível quando os agentes impulsores lograrem atribuir um sentido genérico e simbólico à questão objeto de debate público. Em todo caso, o comprometimento dessa parcela da audiência será efêmero e as reações aos estímulos que partem do palco do espaço público bastante desorganizadas.¹⁰² Pese a isso, advertem Cobb, Ross e Ross, que quando as disfunções ou problemas sociais possam ser definidos de forma suficientemente ampla, a implicação do público em geral será frequentemente crucial para obrigar os responsáveis pela tomada de decisões estatais a incluir o tema em questão na respectiva agenda institucional.¹⁰³

Finalmente, exercendo o papel de mediador da comunicação política e de provedor de informações a respeito de assuntos politicamente relevantes estão os meios de comunicação de massas. Como mencionado em linhas anteriores, a televisão, o rádio, os jornais e as revistas de grande circulação são responsáveis por construir o espaço público e, além disso, constituem a principal fonte de informação sobre a política e a atualidade. Ambas as atribuições garantem à mídia o poder de decidir quais atores sociais terão acesso ao público, como serão definidos os termos desse acesso e, por último, como será projetada a imagem

100. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 129.

101. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building...*, cit., p. 107.

102. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building...*, cit., p. 107-108. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 129.

103. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 129.

pública desses atores.¹⁰⁴ Da mesma forma, asseguram-lhe um relevante poder de decisão sobre quais informações políticas, representações da realidade, problemas sociais e respectivas propostas de solução política ganharão protagonismo no debate público.¹⁰⁵

3.2. Os modelos de construção da agenda

A teoria da formação da agenda desenvolvida por Cobb, Elder e Cobb, Ross, Ross busca compreender as formas mediante as quais os diferentes grupos do público tomam conhecimento e, eventualmente, participam de disputas políticas envolvendo questões de interesse coletivo.¹⁰⁶ Para alcançar esse objetivo, os autores propõem três modelos distintos de construção da agenda, cuja diferenciação obedece às peculiaridades de cada uma das etapas que formam parte da trajetória percorrida por um problema social, sendo elas, a iniciação, a especificação, a expansão e a entrada. Em linhas gerais, tais fases podem ser resumidas na seguinte forma: a *iniciação*, consistiria na primeira fase do processo de construção da agenda, correspondendo à articulação de demandas realizada, em termos muito genéricos, por atores impulsores provenientes tanto da sociedade civil como do sistema político; a segunda fase seria a da *especificação*, na qual essas demandas genéricas e difusas são traduzidas e articuladas em um conjunto mais ou menos amplo de demandas específicas; a terceira fase, acaso existente, consistiria na *expansão* do alcance, da intensidade e da visibilidade da demanda a setores mais amplos da sociedade, o que poderia resultar na redefinição da abordagem originalmente idealizada pelos agentes impulsores¹⁰⁷; finalmente, a quarta fase, consistiria na *entrada* do problema social socialmente articulado na agenda institucional correspondente.¹⁰⁸

104. Nesse sentido, MAZZOLENI, Gianprietto; SCHULZ, Winfried. *Mediatization of Politics*, cit., p. 250-251; HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 457.

105. Sobre o tema, MAZZOLENI, Gianprietto; SCHULZ, Winfried. *Mediatization of Politics*, cit., p. 251; HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 457-458. A partir de uma perspectiva político-criminal, ganha relevância o protagonismo dos meios de comunicação na seleção de informações sobre comportamentos delitivos e no reconhecimento e representação dos problemas sociais. A propósito, vide, DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 30-36; CUERDA RIEZU, Antonio Rafael. *Los medios de comunicación y el derecho penal*, cit., p. 191-192.

106. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 126.

107. COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics...*, cit., p. 110, 160.

108. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 128-129.

Realizadas essas breves esclarecimentos conceituais, passo a dedicar-me à análise dos modelos de construção da agenda proposta

O *modelo de iniciativa exterior* descreve o processo mediante o qual uma determinada disfunção social emerge dentro de grupos sociais alheios ao conjunto de organizações do aparato estatal, se ampliam para além do âmbito de controle dos agentes impulsores e alcançam, primeiro, a agenda pública e, posteriormente, a agenda institucional.¹⁰⁹ Aplica-se, portanto, às hipóteses nas quais atores sociais não relacionados a órgãos estatais articulam o que consideram ser uma disfunção social necessitada de tratamento político. Mediante diferentes estratégias, esses atores se empenham em conquistar o apoio irrestrito da opinião pública com respeito à importância da disfunção social suscitada, ao acerto de seus argumentos e à oportunidade das soluções propostas. Nesse modelo, os agentes impulsores buscam introduzir o tema de relevância social na agenda pública, com vistas a exercer pressão suficiente para que esse tema, finalmente, ingresse na agenda formal como um problema social digno de consideração pelo sistema político.¹¹⁰

O *modelo de acesso interior* descreve um padrão de construção da agenda no qual um dado problema social é formalmente articulado exclusivamente dentro das estruturas políticas estatais. Nessa hipótese, os agentes impulsores, sejam eles líderes políticos, agentes públicos ou grupos sociais próximos às altas esferas do poder político, impedem a expansão do problema social suscitado a amplos espaços de deliberação política, seja porque confiam em sua capacidade de pressionar as estruturas do sistema político, seja porque contam com o apoio de grupos que possuem um poder privilegiado de influência. Em ambos os casos, os agentes impulsores estariam aptos a assegurar o estado oficial da agenda, uma decisão política favorável ou uma implementação exitosa da política pública desejada.¹¹¹

Finalmente, o *modelo de mobilização*, na versão proposta por Cobb, Ross, aborda as formas pelas quais o *governo* procura implementar uma determinada política pública com o apoio da opinião pública. Nessa hipótese, o problema social é arguido primariamente por agentes ou órgãos governamentais, motivo pelo qual sua inclusão na agenda governamental é quase automática. No entanto, para que se converta em tema de deliberação parlamentar e, posteriormente, receba um tratamento eficaz mediante a implementação da política

109. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 127.

110. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 127-132.

111. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 128, 135-136.

pública correspondente, faz-se necessário o apoio da opinião pública e a correspondente inclusão do problema na agenda pública, o que leva o governo a empenhar-se em expandi-la a âmbitos relevantes do espaço público.¹¹²

Pois bem, em que pese o acerto dessa construção teórica, entendo que o modelo de mobilização não deveria restringir o círculo de agentes impulsores aos agentes governamentais. Ao contrário, dentro dessa esfera estariam também incluídos outros membros do sistema político, tais com os membros do judiciário, do parlamento, do Ministério Público etc. Isso porque, nesse modelo, a ideia crucial consiste em que os agentes impulsores fazem parte das estruturas do sistema político, motivo pelo qual as respectivas demandas ingressam de forma quase automática na agenda institucional do órgão correspondente e, via de regra, na agenda institucional do órgão competente para tomar a decisão respectiva. No entanto, quando esses agentes impulsores defendem políticas públicas ou reformas legislativas que, direta o indiretamente, podem implicar mudanças profundas no catálogo de privilégios e benefícios dos membros do próprio sistema político, faz-se necessária uma efetiva mobilização da opinião pública e um apoio irrestrito de setores sociais relevantes e do público de massas.¹¹³ Caso contrário, tais demandas acabam sendo sufocadas, paralisadas ou arquivadas antes mesmo de ingressar na arena política de tomada de decisões coletivamente vinculantes.¹¹⁴

Portanto, uma vez admitida a ampliação do círculo de agentes impulsores, não restam dúvidas de que o padrão de construção da agenda aplicável à campanha “Dez medidas contra a corrupção” corresponde ao modelo de mobilização,

4. A CAMPANHA “DEZ MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO” E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA PENAL

Uma vez deslindado os pressupostos da teoria da formação da agenda, passo a dedicar-me ao processo de definição da corrupção enquanto um problema social passível de consideração política segundo vias democráticas juridicamente institucionalizadas, bem como ao papel do Ministério Público Federal na qualidade de agente impulsor de um conjunto de medidas destinadas a promover uma ampla e problemática reforma no sistema brasileiro de persecução penal.

112. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. *Agenda building as a comparative political process*, cit., p. 127-128, 132-135.

113. Nesse sentido, HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., p. 461.

114. ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. *The politics of agenda-building*, cit., p. 904.

4.1. *O processo de definição da corrupção como um problema social*

Uma das principais implicações da aplicação da teoria da formação da agenda ao estudo da corrupção reside no reconhecimento de que esse fenômeno, longe de caracterizar-se por uma nocividade que lhe seria intrínseca, consiste no resultado de um processo mais ou menos amplo de definição coletiva, o qual se desenvolve em torno a três principais temáticas: a delimitação do conceito de corrupção, as consequências econômico-sociais advindas deste fenômeno e as medidas mais eficazes para sua prevenção e repressão.

Tradicionalmente, a acepção mais difundida no âmbito jurídico vinculava o termo corrupção a um conjunto de comportamentos delitivos praticados por agentes públicos no exercício de suas respectivas atribuições, sendo sua principal característica o *abuso do poder público para obter benefícios privados*.¹¹⁵ Não por casualidade, a investigação jurídico-penal da corrupção se restringia ao âmbito dos delitos contra a administração pública e envolvia debates doutrinários dirigidos a dar resposta a questões dogmáticas vinculadas à delimitação do bem jurídico tutelado, à identificação das hipóteses de autoria e participação, à atribuição de sentido a determinados elementos normativos do tipo penal, ao curso formal e material de leis penais, bem como à temas de natureza processual relacionados com os métodos de investigação e de constituição da prova.

Essa concepção restritiva, no entanto, perdeu seu protagonismo de forma paulatina. Atualmente, o sentido semântico atribuído ao vocábulo se refere a comportamentos e interações sociais até então desatendidos pelo conceito tradicional. Como resultado, a corrupção passa a ser definida a partir de duas acepções. De um lado, abarca um conjunto de comportamentos ilícitos ou, como mínimo, eticamente reprováveis, que se desenvolvem tanto no âmbito público como no âmbito privado, cuja nota distintiva consiste no *abuso do poder delegado*

115. HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor. Terms, concepts, and definition: an introduction. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 1993. p. 3-13; FRIEDRICH, Carl J. Corruption concepts in historical perspective. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 15; GARDINER, John. Defining corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 25-36; KLAVEREN, Jacob van. The concept of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 1993. p. 26.

com vistas à percepção de benefícios indevidos.¹¹⁶ De outro lado, a corrupção é concebida a partir de uma perspectiva sistêmica, consistindo em um fenômeno dotado de características e dinâmicas próprias que, embora presente em diversos setores da sociedade, manifesta seus efeitos mais deletérios quando arraigado no sistema político e no sistema econômico. Dentro desse contexto, portanto, a corrupção diz respeito a redes mais ou menos complexas de transações corruptas e prática de delitos correlatos, às quais se associam um sistema paralelo de normas de conduta, bem como mecanismos de justificação e sanção destinados a reduzir os custos internos e externos de transação vinculados a essa prática, animando os agentes públicos e privados a aceitar o alto risco de participar em acordos corruptos.¹¹⁷

-
116. Dentro desta concepção, quicá a questão mais controvertida diz respeito à natureza dos comportamentos abrangidos pelo conceito. Para alguns autores, a corrupção consiste em uma forma de transação ilícita entre o corrupto e o corruptor (DELLA PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto. *The hidden order of corruption: an institutional approach* (ebook). Surrey, England, 2012. p. 07; DÖLLING, Dieter. *Grundlagen der Korruptionsprävention*. In: D. DÖLLING, *Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung*. München: Verlag C. H. Beck, 2007. p. 3; GRECO, Luis. *Annäherungen an eine Theorie der Korruption*. *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 163(5), S. 2016. p. 251-257; GREEVE, Gina. *Korruptionsdelikte in der Praxis*. München: C.H. Beck, 2005. p. 1; SCHÜNEMANN, Bernd. *Grenzen der Bestrafung privater Korruption im Rechtsstaat*. München, Festschrift für Hans Achenbach.: C.F. Müller, 2011. p. 51). Para outros, a corrupção engloba hipóteses em que o agente atua com independência da intervenção de um corruptor, o que se verifica, por exemplo, quando o agente se apropria indevidamente de recursos de organizações públicas ou privadas às quais se encontra contratualmente vinculado, ou ainda, quando faz uso de informação privilegiada adquirida em função do exercício de suas atribuições. Essa é a concepção atualmente adotada por diversas organizações internacionais, entre as quais se destacam Transparência Internacional e o GAFI/FATF. Nesse sentido, vide também, BOEHM, Frédéric. *Democracy and corruption*, cit., p. 78; HODGSON, Geoffrey; SHUXIA, Jiang. *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista*. *Mediatization*, 10(18), 2008. p. 57; ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. (ebook). New York: Cambridge University Press, 2016.
117. Nesse sentido, DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The hidden order of corruption...*, cit., p. 14, 32-33. Em um interessante estudo recentemente publicado no *Journal of Complex Networks* (RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G. A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; MATJAZ, Perc. *The dynamical structure of political corruption networks*. *Journal of Complex Networks*, cny002, p. 1-15, 2018) pesquisadores mapearam a estrutura dinâmica das redes de transações corruptas entranhadas no sistema político brasileiro. A pesquisa abarca um período de 27 anos (1987-2014) e sua base de dados está formada por 65 casos de corrupção divulgados pela imprensa tradicional

Da mesma forma, a concepção sobre as consequências econômico-sociais advindas da corrupção mudou drasticamente nas últimas décadas. Durante muito tempo, vigorou o entendimento de que a corrupção, uma vez respeitadas certas condições, consistiria em um instrumento útil para o desenvolvimento político e econômico de países em vias de desenvolvimento ou para os que passavam por processos de transição democrática a partir do socialismo estatal¹¹⁸,

em suas páginas web. Em seu conjunto, esses casos de corrupção envolvem um total de 404 pessoas, entre as quais se encontram políticos, empresários, funcionários públicos, doleiros e "laranjas". Embora a metodologia empregada para a seleção dos casos de corrupção não resista a uma análise crítica mais acurada, é inquestionável a importância e o caráter inovador do estudo. Segundo os pesquisadores, as redes de transações corruptas costumam estar formadas por pequenos grupos de indivíduos, sendo relativamente raro que um único escândalo de corrupção envolva mais de dez pessoas (apenas 17% dos casos), fator este que, segundo os autores, confirmaria que as grandes redes de transação corruptas não são fáceis de gerenciar e que os indivíduos tentam maximizar a ocultação de seu respectivo comportamento delitivo. Outra questão intrigante levantada pelo estudo diz respeito à evolução do número de pessoas envolvidas em casos de corrupção política ao longo dos anos. Apesar da existência de flutuações, a pesquisa evidencia uma tendência de crescimento lenta, embora estatisticamente significativa, do número de pessoas envolvidas em escândalos de corrupção, sendo incluído um novo participante por cada ano de pesquisa. A cada quatro anos, entretanto, as redes de transações corruptas sofrem mudanças e experimentam um aumento significativo no número de pessoas envolvidas, período esse que coincidiria com as eleições brasileiras. Apesar de não ser possível traçar uma relação direta entre eleições e corrupção, tal coincidência leva os autores a suspeitarem que existiria um incremento das atividades corruptas durante o período de campanhas eleitorais. Quanto às formas pelas quais as pessoas implicadas em cada um dos escândalos incluídos na base de dados se relacionam entre si, sustentam os autores que a estrutura modular do componente principal da rede de corrupção é indicativa de vínculos estreitos entre os diferentes escândalos, sendo possível afirmar que alguns desses escândalos poderiam ser fusionados e considerados como um único fenômeno, dado que os participantes possuem relações muito complexas entre si. Além disso, ao empregarem o enfoque de cartografia de rede, os pesquisadores determinaram os diferentes papéis desempenhados pelos indivíduos ao longo dos anos. Com isso, foram capazes de identificar aquelas pessoas que "indiscutivelmente" representariam os vínculos que conectam todos os demais indivíduos que formam parte do componente central das redes de corrupção (*provincial hubs* – R5 e *connector hubs* – R6). Finalmente, os autores demonstraram que com emprego de métodos e algoritmos seria possível prever com êxito (25% de acerto) a formação de futuros vínculos entre indivíduos já inseridos em redes de transação corrupta.

118. Por exemplo, o governo desses países está formado por elites tradicionais indiferentes, quando não hostis, ao processo de modernização e desenvolvimento. Sobre o tema, vide, LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. In:

ROSSETTO, Patrícia Carraro. A campanha "Dez medidas contra a corrupção" e o papel do Ministério Público Federal na formação da agenda legislativa penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*. vol. 147. ano 26. p. 685-743. São Paulo: Ed. RT, setembro 2018.

dado que incrementaria a eficiência na prestação dos serviços públicos.¹¹⁹ No entanto, a concepção hodierna enfatiza que a corrupção consiste em um dos fenômenos sociais mais nocivos a que se enfrentam, em maior ou menor medida, todas as sociedades democráticas contemporâneas.¹²⁰ Os dados empíricos disponíveis corroboram a ideia de que se trata de um fenômeno que afeta negativamente o desempenho e o crescimento econômico dos países. De um lado supõe a redução do investimento privado em setores estratégicos, em especial o investimento estrangeiro direto.¹²¹ De outro, se vincula ao incremento da injeção de capital de origem ilícito no mercado, o que desvirtua as condições competitivas e atenta contra as atividades comerciais e financeiras legítimas.¹²² Da mesma for-

HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 311-315.

119. São defensores paradigmáticos desta concepção, por exemplo, NYE, J. S. Corruption and political development: a cost benefits analysis. HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives on the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009; HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives on the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 284-298; HUNTINGTON, Samuel P. Modernization and corruption. HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 261-262; LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 317-319. São contrários a essa concepção, PORTA, Donatella Della; VANNUCCI, Alberto. The hidden order of corruption... , cit., p. 9; BARDHAN, Pranab. Corruptions and development: a review of issues. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 329, 331; BAUGHN, Christopher; BODIE, Nancy L.; BUCHANAN, Mark A.; BIXBY, Michael B. Bribery in International Business Transactions. *Journal of Business Ethics*, v. 92, 2010. p. 15.
120. DÍEZ-PICAZO, L. M. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Editorial Crítica, 2000. p. 20-21.
121. Nesse sentido, ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2001. p. 03-16; MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth and public expenditure. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009. p. 342; BAUGHN, Christopher; BODIE, Nancy L.; BUCHANAN, Mark A.; BIXBY, Michael B. *Bribery in International Business Transactions*, cit., p. 15.
122. ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos*, cit., p. 15-16.

ma, esses dados confirmam que a corrupção consiste em um fator determinante para os baixos índices de desenvolvimento e bem-estar humano, em virtude de seu vínculo direto com a alocação ineficaz de recursos públicos, com a redução do investimento público no sistema educacional e sanitário¹²³, com o enfraquecimento dos objetivos redistributivos de programas estatais¹²⁴ e com a implementação lenta de políticas ambientais.¹²⁵ Finalmente, a pesquisa empírica afiança a concepção de que a corrupção implica uma sistemática perda de apoio cidadão às normas e aos processos políticos democráticos. Em última instância, essa falta de apoio tenderia a um amplo e preocupante desinteresse da cidadania pelos assuntos de interesse coletivo, a um abstencionismo político-eleitoral generalizado, bem como à comissão de delitos tributários, o que a arrecadação e o orçamento estatal e, por conseguinte, a própria qualidade dos serviços e obras públicas.¹²⁶

Finalmente, o debate sobre as medidas mais eficazes para a prevenção e repressão da corrupção se desenvolvia dentro das estreitas premissas teóricas que sustentam o enfoque econômico tradicional, o qual se articula através do modelo ideal do *homo aeconomicus*. Dado que baseado no utilitarismo clássico de Jeremy Bentham¹²⁷, cujos postulados foram revividos por Gary S. Becker¹²⁸ e Richard Posner¹²⁹, a premissa que sustenta tal enfoque consiste em que os indivíduos são

123. MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth and public expenditure, cit., p. 267.

124. ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos*, cit., p. 16-17.

125. BAUGHN, Christopher; BODIE, Nancy L.; BUCHANAN, Mark A.; BIXBY, Michael B. *Bribery in International Business Transactions*, cit., p. 15.

126. MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth and public expenditure, cit., p. 343.

127. BENTHAM, Jeremy. *An introduction on the principles of morals and legislation*. Ontario: Batoche Books, 2000. p. 14.

128. Sobre a pretendida suficiência do enfoque econômico aplicado à análise do delito, BECKER, Gary S. Crime and Punishment: an economic approach. In: BECKER, Gary; LANDES, William M. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. New York: National Bureau of Economic Research, 1974. p. 9.

129. Segundo POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 7. ed. Chicago: Wolters Kluwer, 2007. p. 3, no contexto do enfoque econômico do direito a economia poderia ser considerada como uma ciência que se ocuparia das eleições individuais em contextos de escassez, uma vez que vivemos em um mundo "onde os recursos são limitados em relação com as necessidades humanas". Sua utilidade para analisar um vasto número de questões legais concretas, entre elas o delito e a sanção penal, se basearia na sua capacidade de aportar ao direito uma teoria geral das decisões, a teoria da eleição racional, a qual permitiria a elaboração de explicações e predições empírica sobre os efeitos e

maximizadores racionais de sua utilidade.¹³⁰ Para essa concepção, ante uma situação concreta, os indivíduos dispõem de um conjunto bem-definido e finito de comportamentos factíveis entre os quais optar e que, após realizarem um cálculo de custos e benefícios coerentes com o sistema de incentivos econômicos, a informação disponível, suas preferências e os objetivos a serem alcançados, se decidiriam por aquele comportamento que maximizasse o grau de satisfação e bem-estar próprio ou de terceiros.¹³¹ Portanto, segundo essa perspectiva, a corrupção consistiria em uma espécie de transação econômica ilegal que se desenvolveria à margem do mercado e cujo objetivo seria a maximização de benefícios próprios ou alheios.¹³² Sua realização dependeria de uma análise utilitarista condicionada pela estrutura de incentivos e oportunidades proporcionada pelo sistema jurídico, o qual criaria as condições necessárias para que o comportamento corrupto fosse considerado uma atividade racional. Assim, a política pública supostamente mais adequada para o controle da corrupção abarcaria medidas como o incremento das sanções impostas à prática de comportamentos ilícitos, a

as consequências das normas jurídicas em qualquer contexto social. Nesse sentido, BECKER, Gary S. *Crime and Punishment: an economic approach*, cit., p. 36-37.

130. POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*, cit., p. 4. Nesse sentido, STOUDEUR, Eduardo. *Análisis económico del derecho: una introducción*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011. p. 25, quem aduz que essa teoria pressupõe que mesmo quando os indivíduos realizam operações no mercado, quando votam em eleições ou quando devem optar pela obediência a uma norma jurídica, sempre estarão buscando a maximização de sua utilidade e bem-estar.
131. Sobre o tema, vide ZEY, M. *Rational choice and organization theory*. *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*, 2001. p. 12.751; ELSTER, John. *Rational choice theory: cultural concerns*. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2001. p. 12.764-12.765. Dessa forma, a teoria da eleição racional seria compatível tanto com a motivação individual egoísta como com a altruísta, não havendo óbice teórico que impeça considerar a possibilidade de que uma prática corrupta possa visar alguma causa nobre. Nesse sentido, POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*, p. 3; HODGSON, G., SHUXIA, J. *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía*, cit., p. 56.
132. O agente corrupto seria o indivíduo que ocupa um cargo que lhe outorga um poder discricionário para a distribuição de benefícios valiosos, informações escassas e/ou imposição de custos a pessoas e organizações privadas. O corruptor, por sua vez, seria a pessoa disposta a pagar para lograr uma decisão favorável do corrupto, seja para o desfrute de recursos valiosos e escassos, bens e informações, seja para evitar um custo (VON ALEMANN, Ulrich. *The unknown depths of political theory: the case for a multidimensional concept of corruption*. *Crime, Law & Social Change*, 42: 25-34, 2004. p. 29).

imposição de limites ao exercício do poder discricionário de agentes públicos e a criação de medidas tendentes a reduzir a intervenção do Estado na economia.¹³³

Sem negar a importância dos incentivos econômicos e das oportunidades propiciadas pelo sistema jurídico para a prática do comportamento delitivo, relevantes estudos sustentam que a concepção econômica tradicional já não pode seguir funcionando como critério reitor da política anticorrupção.¹³⁴ Atualmente, ganha relevância a análise dos custos morais da corrupção¹³⁵ e o enfoque da racionalidade humana limitada, a qual é amplamente aceita tanto no âmbito da criminologia¹³⁶ como no âmbito da nova teoria institucional econômica e sociológica.¹³⁷ A partir dos postulados de ambas perspectivas, é possível concluir

-
133. Sobre o tema, vide comentários em MENDIETA, Manuel Villoria. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis, 2006. p. 37; HODGSON, Geoffrey; SHUXIA, Jiang. *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía*, cit., p. 62.
134. Sobre as limitações do pensamento econômico tradicional aplicado ao estudo da corrupção, vide LAMBSDORFF, Johann Graf; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Mathias. Exploring the analytical capacity of new institutional economics and new economic sociology. In: LAMBSDORFF, Johann Graf; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Mathias (ed.). *The new institutional economics of corruption*. London, New York: Routledge, 2005. p. 1-6, 13.
135. Ao trataram do tema advertem DELLA PORTA, Donatella, VANNUCCI, Alberto. The hidden order of corruption..., cit., p. 58-59 que, em termos econômicos, os custos morais podem ser definidos de duas formas distintas. Dentro de uma perspectiva "macro-analítica", os custos morais representariam uma das dimensões através das quais os efeitos negativos da corrupção dentro de uma sociedade poderiam ser medidos. Assim, ao lado dos custos econômicos e políticos, a prática generalizada e os altos índices de percepção da corrupção tenderiam a socavar os "valores morais" e os códigos éticos que sustentam estratégias corporativas e inspiradas no interesse coletivo dentro de organizações públicas e privadas. Por outro lado, a partir de uma perspectiva "micro-analítica", a noção de custo moral é utilizada para descrever não os efeitos, mas os fatores que induzem aos atores individuais a participar em atividades corruptas.
136. Sobre o tema, vide especialmente, CLARKE, Ronald C.; CORNISH, Derek B. Modeling offenders' decisions: a framework for research and policy. *Crime and justice*, v. 6, 1985. 157-158; MAÍLLO, Alfonso Serrano. *Introducción a la criminología*. 6. ed. Madrid: Dykinson, 2009. p. 306-309; GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per; REDONDO, Santiago. *Principios de criminología*. 3. ed. rev. ampl. Valencia; Tirant lo Blanch, 2006. p. 176-190; 674-680.
137. Sobre o tema, aduzem LAMBSDORFF, Johann Graf; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Mathias. Exploring the analytical capacity of new institutional economics and new economic sociology, p. 3, que os economistas comumente se questionam por que os níveis de corrupção não são ainda mais elevados. Dado que a natureza dos seres humanos é presuntamente egoísta, as oportunidades para o enriquecimento de pessoas deveriam ser sempre aproveitadas, a desconfiança a respeito dos decisores públicos uma consequência natural e a confiança uma atitude deploravelmente ingênua. Em suma, sobre

que a opção individual pela prática corrupta é resultado de um processo de eleição extremamente complexo, o qual está condicionado por uma constante escassez de informações e influenciado tanto pelo sistema de incentivos proporcionado pelo sistema jurídico como pela estrutura de incentivos gerada pelos valores morais e pautas éticas individualmente interiorizadas e que constituem critérios normativos compartilhados no círculo interpessoal do indivíduo.¹³⁸

Dessa forma, uma política anticorrupção efetiva, mais que se fundamentar em propostas populistas de incremento de pena, de aplicação de testes de integridade e de imposição de etiquetas meramente simbólicas aos delitos de corrupção, deve basear-se em estudos fiáveis que buscam descrever a dinâmica do comportamento e das redes de transação corrupta e, a partir dessas informações, estabelecer um amplo sistema de integridade alicerçado em controles preventivos que reforcem e recompensem o comportamento ético tanto no âmbito empresarial como no âmbito público. Com respeito, especificamente, à corrupção política, é imprescindível a reestruturação do sistema de prerrogativas e imunidades de governantes e parlamentares, o estabelecimento de controles mais efetivos para impedir o financiamento ilegal de campanhas políticas, a regulamentação da prática de lobby, a reformulação do delito de tráfico de influências, bem como a implantação de um sistema cumprimento normativo que, atendo às peculiaridades de cada instituição, alcance tanto as estruturas do sistema político como as agremiações político-partidárias.¹³⁹

os surpreendentes altos níveis de integridade, os economistas devem confessar que carecem de uma explicação teórica. Além disso, em experimentos recentes os pesquisadores concluíram que a otimização egoísta racional não é universalmente seguida e que a motivação interínseca diminui o afã corrupto de um indivíduo. Isso coloca as normas no centro de atenção. A corrupção está sempre estreitamente interrelacionada com as normas formais e informais e, certamente, com a cultura jurídica particular de uma sociedade específica. A análise, a explicação e a luta contra a corrupção deve levar em consideração essas circunstâncias.

138. Dessa forma, quando esses valores sejam coerentes com a moral social, com o sistema jurídico vigente e com valores como o compromisso com o serviço público, com a cultura cívica e política ou com a ética empresarial, a corrupção passa a ser coletivamente estigmatizada e individualmente percebida como uma atividade censurável. Por outro lado, quando as pautas e os critérios de juízo ético vigentes no seio desses grupos sociais sejam suficientes para criar uma estrutura informal de incentivos capaz de legitimar, normalizar e justificar a prática corrupta, as barreiras normativas contra a corrupção serão menos efetivas e os custos morais experimentados pelos indivíduos menos significativos. Sobre o tema, vide, PORTA, Donatella Della; VANNUCCI, Alberto. *The hidden order of corruption...*, cit., p. 12.
139. Defendendo a implementação de programas de cumprimento normativo nas administrações públicas e partidos políticos, vide, NIETO MARTÍN, Adán. De la ética *al public*

ROSSETTO, Patrícia Carraro. A campanha "Dez medidas contra a corrupção" e o papel do Ministério Público Federal na formação da agenda legislativa penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 147. ano 26. p. 685-743. São Paulo: Ed. RT, setembro 2018.

Pois bem, embora a corrupção consista em um desajuste social com condições de suscitar contínuos e amplos debates em âmbitos comunicativos relevantes da sociedade, não se deve ignorar que sua complexidade e sua custosa e improvável erradicação acabam por prejudicar consolidação e permanência dessa temática na agenda pública, gerando, ao longo do tempo, um sentimento de impotência e de desinteresse do público em geral com respeito ao tema, em especial, do público de massas. Diante dessa circunstância, passa a ter especial relevância as características institucionais do Ministério Público Federal enquanto agente impulsor, bem como os recursos, estratégias discursivas e justificativas empregadas por esse órgão estatal para impulsionar o projeto de lei conhecido como "Dez medidas conta a corrupção».

4.2. O Ministério Público Federal como agente impulsor: justificativas, estratégias e recursos

A partir da perspectiva da formação da agenda, a probabilidade de que os agentes impulsores sejam exitosos em sua tarefa de promover um determinado problema social está diretamente relacionada a fatores como sua legitimidade e prestígio para exercer o papel de defensor e de representante dos interesses coletivos correspondentes, o número de pessoas verdadeiramente implicadas na promoção e expansão da demanda a amplos setores do público, a sua capacidade organizativa e comunicativa, os recursos disponíveis, sejam eles humanos ou financeiros e, finalmente, sua competência para desenvolver um programa de ação factível que possa ser concretizado mediante anteprojetos ou projetos de lei.¹⁴⁰

Assumidos esses pressupostos, não restam dúvidas de que o êxito da campanha "Dez medidas contra a corrupção" também deve ser atribuído à gestão bem articulada dos recursos e prerrogativas constitucionalmente assegurados ao Ministério Público Federal, ao apoio expressivo de seu grupo de identificação, ou seja, de procuradores da República e de procuradores e promotores estaduais, ao uso hábil e estratégico das tecnologias de informação e comunicação para dar ampla visibilidade à campanha, seja através da atividade permanente na mídia tradicional e nas

compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. In: NIETO MARTÍN, Adán; MAROTO CATALAYUD, Manuel (dir.). *Public compliance*: prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2014. p. 17-42.

140. COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process, p. 102-103; RIPOLLÉS, José Luis Díez. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 37-40.

redes sociais, seja mediante a manutenção de página da web com informações e documentos relacionados à campanha, ao diálogo contínuo e à sensibilização de parcelas relevantes do público atento e do público de massas, bem como à utilização de estratégias discursivas dirigidas a reforçar no imaginário social a imagem ilibada de seus membros e o papel que desempenham na defesa da *ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.¹⁴¹ Junto a esses fatores, cabe ainda destacar o papel crucial que a adesão substancial de organismos públicos, congregações religiosas, entidades privadas, organizações da sociedade civil e, especialmente, dos meios de comunicação tradicional desempenhou para a expansão da temática a setores comunicativos relevantes da sociedade.

Sem ânimo de questionar a importância do Ministério Público Federal tanto para o controle e supervisão dos poderes políticos como para a repressão da corrupção¹⁴², entendo ser causa de particular preocupação o viés autoritário das medidas contidas no projeto de lei de iniciativa popular apresentado, as quais, a pretexto de “combater a corrupção”, estavam destinadas a efetuar uma verdadeira reformulação de todo o sistema processual penal. Como bem destacou o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, muitas das medidas propostas “representam um retrocesso punitivista do sistema penal e processual penal, seja por importações impensadas de institutos jurídicos estrangeiros, seja pelo aumento desmedido de penas sem a construção de mecanismos que garantam maior efetividade à aplicação das leis penais, seja pelas sugeridas alterações legais que afrontam garantias constitucionais tão caras como a presunção de inocência”.¹⁴³ Da mesma forma, é bastante perturbador que membros de um órgão da envergadura do Ministério Público Federal utilizem estratégias discursivas para convencer o público em geral de que as “Dez medidas contra a corrupção” consistiriam em uma solução definitiva para um fenômeno tão complexo como a corrupção, bem como para disseminar a errônea mensagem de que os direitos e garantias constitucionais que regem o sistema de justiça criminal brasileiro, especialmente

141. A propósito, vide, [www.dezmedidas.mpf.mp.br].

142. Para uma análise sobre o papel do Ministério Público do marco da prestação horizontal de contas, vide ARANTES, Rogério B. *Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. Desacatos*, n. 49, septiembre-diciembre, 2015. p. 35-37; SADEK, Maria Tereza; CAVALCANTI, Rosângela Batista. The new Brazilian public prosecution: an agent of accountability. In: MAINVARING, Scott; WELNA, Christopher. *Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 203-204.

143. IBCCRIM. Todos contra a corrupção. *Boletim do IBCCRIM*, 277(24), 2015. p. 1.

os princípios de ampla defesa, de presunção de inocência e do contraditório, supõem obstáculos a um “combate efetivo” à corrupção.¹⁴⁴

5. A PROPOSTA DE LEI DE INICIATIVA POPULAR EM MATÉRIA PENAL: UM DEBATE NECESSÁRIO

Finalmente, com base nos argumentos precedentes, passo a realizar uma crítica ao modelo de iniciativa popular previsto na Constituição brasileira. Como anteriormente mencionado, a ideia central dessa última parte é averiguar em que medida seria democraticamente legítimo aventar a possibilidade de restringir o alcance das leis de iniciativa popular, de forma a impedir que tais projetos de lei abarquem temas de natureza penal e processual penal que impliquem uma injustificada ampliação do poder punitivo estatal.

5.1. *A iniciativa legislativa popular nos sistemas democráticos representativos*

Atualmente, existe um amplo consenso no sentido de que o sistema representativo funciona como um mecanismo vital para o funcionamento dos Estados democráticos de direito. Desde que surge como mecanismo de legitimação do poder das primeiras Monarquias-Estado, a noção de representação sofre um lento processo de transmutação, convertendo-se em um mecanismo caráter político, por meio do qual se atribui aos detentores de mandato representativo a função de ser expressão da opinião e da vontade coletiva de uma comunidade política histórica e geograficamente delimitada.¹⁴⁵ Em linhas gerais, cabe entender por representação política a relação dual de caráter estável e natureza delegatória de acordo com fins que se forja entre cidadão e agentes políticos através de procedimentos institucionalizados que asseguram tanto a realização de eleições periódicas como o livre exercício do direito ao sufrágio.¹⁴⁶

144. A propósito do tema, vide: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. MPF: As 10 medidas contra a corrupção são só ousadas? *Boletim do IBCCRIM*, 277(24), 2015. p. 2-3.

145. Sobre a origem e evolução da teoria moderna da representação política, vide CAMINAL BADIA, Miquel. La política como ciencia. In: CAMINAL BADIA, Miquel (editor). *Manual de ciencia política*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1999. p. 412-421; PORRAS NADALES, Antonio J. Porras; VEGA DE GARCÍA, Pedro. Introducción: el debate sobre la crisis de representación política. In: PORRAS NADALES, Antonio J. (ed.) *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996. p. 9-21.

146. Sobre o conceito de representação política, vide, COTTA, Maurizio. *Parlamentos y representación*. AA.VV. Manual de ciencia política. Alianza: Madrid, 1995. p. 265-272;

A democracia representativa, portanto, contrastaria com a ideia de democracia direta, dado que naquela configuração os cidadãos não estão habilitados a tomar diretamente decisões sobre assuntos de natureza coletiva, as quais estão a cargo de um grupo de representantes políticos. Pese a esse contraste, não cabe concluir que os sistemas representativos são imunes a mecanismos próprios da democracia direta. Tampouco o seria com relação, a instrumentos democráticos participativos. Prova disso é o fato de que grande parte dos sistemas jurídicos atuais incorporam instrumentos como a iniciativa legislativa popular, o referendium e o plebiscito.¹⁴⁷

A iniciativa legislativa popular consiste em um instrumento democrático que autoriza os cidadãos de um determinado Estado a apresentarem projetos de lei e, com isso, atuar diretamente no processo político de toma de decisões coletivamente vinculantes. Se realizamos um repasso pela legislação de países latino-americanos e europeus, concluimos que a iniciativa legislativa popular, ressalvadas algumas exceções, consiste em um instrumento admitido por um número significativo de ordenamentos jurídicos, entre os quais a Suíça ocupa um papel de destaque.¹⁴⁸ Em linhas gerais, os ordenamentos jurídicos disciplinam a iniciativa legislativa popular no texto constitucional. Ademais, condicionam seu exercício ao preenchimento de determinados requisitos formais e ao respeito de alguns limites materiais¹⁴⁹, entre os quais se destaca a impossibilidade de leis de iniciativa popular em material penal e processual penal.¹⁵⁰

PITKIN, Hanna Finichel. *The concept of representation*. California: University of California Press, 1972. p. 209-240; SCHMITTER, Philippe C. The ambiguous virtues of accountability. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. p. 80; SOTO NAVARRO, Susana. La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna. Granada: Comares, 2003. p. 114-116.

147. BRENNAN, Geoffrey; HAMLIN, Alan. On political representation. *British Journal of Political Science*, 29(1), 1999. p. 109.

148. Para mais informações sobre como os mecanismos de democracia direta afetam positivamente o desempenho econômico e a cultura política suíça, vide, FELD, Lars. P.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard. Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience. *European Journal of Political Economy*, 16. 2000. p. 290-303. Na América Latina, o Uruguai consistiria em um dos países que mais utilizam a iniciativa legislativa popular. A propósito, vide, ALTMAN, David. Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties? *Electoral Studies*, 21, 2002. p. 617-621.

149. A propósito, vide, RODEAN, Neliana. La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), 2017. p.1120-1125.

150. Como seria o caso, por exemplo, do ordenamento jurídico espanhol.

Como bem destaca García Majado, a finalidade da iniciativa legislativa popular seria permitir que demandas populares que não encontram espaço na arena deliberativa política ingressem no sistema político, acionando a correspondente deliberação parlamentar. Enfim, o “objetivo é forçar a discussão pública de certas questões que os representantes políticos não entendem como prioritárias, completando assim a integração de interesses que ocorre na sede parlamentar e efetivamente proporcionando o pluralismo político na sociedade contemporânea”.¹⁵¹

5.2. *O tratamento legal da iniciativa legislativa popular no ordenamento jurídico brasileiro*

No Brasil, a iniciativa legislativa popular foi consagrada nos artigos 14, III; 27, § 4º e 61, § 2º da Constituição Federal, sendo regulamentado no âmbito federal tanto pelos artigos 13 e 14 da Lei 9.709/1998 como pelo regimento interno da Câmara dos Deputados (art. 252). De acordo com tais dispositivos, a iniciativa legislativa popular é corolário do princípio de soberania popular, sendo esse direito exercido mediante a apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, uma vez preenchidas as exigências formais e materiais previstas em lei. Entre os requisitos formais, destaca-se o fato de que esse projeto de lei deve ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, o qual deve estar distribuído por, pelo menos, cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Por outro lado, desde o ponto de vista material, a única exigência legal reside em que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto, podendo, em caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado.

5.3. *A Lei de iniciativa popular em matéria penal e processual penal e a percepção social do delito*

Pois bem, sem pretender questionar a legitimidade da iniciativa legislativa popular em sua qualidade de instrumento democrático, indaga-se sobre a conveniência de preservar um modelo, cuja amplitude permite que a cidadania inadvertidamente apoie reformas legislativas que vão na contramão de valores que sustentam o Estado democrático de direito, na medida em que implicam uma injustificada ampliação do poder punitivo estatal e, de forma flagrante, vulnerarem o sistema de garantias e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

151. GARCÍA MAJADO, Patricia. La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5), 2017. p. 1043.

Na minha perspectiva, não estamos diante de uma problemática banal, em especial porque demandas por um maior recrudescimento da intervenção penal costumam contar com altos níveis de apoio político, midiático e popular.¹⁵²

Embora a importância da temática não tenha sido devidamente reconhecida no Brasil, os resultados empíricos disponíveis na literatura criminológica comparada sobre as relações entre a opinião pública e o funcionamento da justiça penal podem oferecer algumas indicações sobre as atitudes punitivas da cidadania.

Em linhas gerais, a evidência empírica indica que os cidadãos problematizam o fenômeno criminal, atribuindo-lhe uma continuidade e um grau de violência e profissionalismo que não necessariamente condiz com a realidade. Além disso, muitos cidadãos atribuiriam o suposto incremento da criminalidade à permissividade e à benevolência da legislação e do sistema de justiça criminal, fator esse que poderia resultar no apoio social a medidas populistas voltadas ao recrudescimento do poder punitivo estatal¹⁵³, tal como seriam as “dez medidas contra a corrupção”.

Em que pese essa primeira constatação, a visão da cidadania com um “ente punitivo” deve ser submetida a múltiplos matizes. Isso porque, investigações empíricas, cuja amostra abarcava pessoas mais bem informadas sobre a delinquência e o funcionamento do sistema penal e cuja metodologia aplicada consistiu na resolução de casos concretos em lugar de perguntas sobre delitos e penas abstratas, apresentaram resultados que indicam uma dramática redução dos níveis de atitudes punitivas. Segundo tais estudos, quando assumem o papel de juiz dos casos que lhes são apresentados, os cidadãos aplicam penas similares ou, inclusive, inferiores às impostas pelos juízes reais, tendendo a aplicar penas alternativas de prisão, em especial as vinculadas à reparação dos danos à sociedade e à indenização à vítima, bem como são abertamente favoráveis à reabilitação como finalidade da pena.¹⁵⁴ Portanto, seria possível aventar que o desejo de re-

152. Os motivos desse apoio são os mais variados. De um lado, podem fundamentar-se no sentimento de insegurança social ou apoiarem-se nas atitudes ou tendências punitivas presentes em uma determinada sociedade. De outro, podem ser reflexo da suscetibilidade da opinião pública ante os argumentos populistas amplamente difundidos pelos meios de comunicação. Comentários a respeito do tema em DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais...*, cit., p. 54-55, 260-261.

153. VARONA GÓMEZ, Daniel. ¿Somos los españoles punitivos?: Actitudes punitivas y reforma penal en España. *InDret*, 1, 2009. p. 6-7, 11-12.

154. BRENNAN, Geoffrey; HAMLIN, Alan. *On political representation*, cit., p. 163-183. Nesse sentido, GÓMEZ, Daniel Varona. ¿Somos los españoles punitivos?..., cit., p. 6-7, 18-25; BARRERA, Juan Pablo Uribe. Actitudes de los ciudadanos frente al crimen y al castigo:

crudescimento penal estaria fundado no desconhecimento da prática penal real pelos cidadãos.¹⁵⁵

Finalmente, tais estudos corroboram a concepção de que a “imagem que os cidadãos possuem da delinquência e da justiça penal provém basicamente da informação subministrada pelos meios de comunicação”, havendo uma forte correlação entre a atenção mediática e preocupação social diante do delito.¹⁵⁶ Isso significa que a suscetibilidade da audiência perante o populismo punitivo dos meios de comunicação é uma questão problemática que deve ser levada em consideração no desenho dos mecanismos de iniciativa legislativa popular.

6. CONCLUSÕES

Com base em todo o exposto, é possível extrair as seguintes conclusões:

1. A teoria da formação da agenda consiste em uma ferramenta teórica útil para explicar como um assunto de interesse coletivo alcança e mantém o status de agenda formal (ou institucional), passando a ser considerado pelos poderes públicos como um problema social passível de consideração política segundo vias democráticas juridicamente institucionalizadas.

2. Inicialmente, indicou-se que um dos fatores que contribuíram para o êxito da campanha “Dez medidas contra a corrupção” teria sido o *capital político-mediático* gerado pelas manifestações sociais, pelos escândalos políticos e pela deflagração da Operação Lava Jato, a qual foi utilizado como impulso e justificativa plausível para a necessidade de implementação das medidas propostas.

3. Ao longo do texto, constatou-se que o padrão de construção da agenda aplicável à campanha “Dez medidas contra a corrupção” correspondeu ao modelo de mobilização. Isso porque, não obstante o Ministério Público consista em uma das estruturas do sistema político, o ingresso de suas demandas na arena

estudio piloto en la Universidad EAFIT, Medellín. *Revista Nuevo Foro Penal*, 9(81), 2013. p. 239-240.

155. VARONA GÓMEZ, Daniel. *¿Somos los españoles punitivos?...*, cit., p.12.

156. VARONA GÓMEZ, Daniel. *¿Somos los españoles punitivos?...*, cit. p. 7, 16. Segundo o autor, Se se analisam os casos que alcançam grande ressonância mediática e que provavelmente contribuem ao aumento da preocupação cidadã pelo delito, é possível observar que se baseiam, antes de mais nada, na imagem de um sistema ineficaz para a prevenção do delito. Mas ineficaz por benevolentes, mas basicamente por incompetência: não logra impedir o delito, não logra prender os culpáveis. Com a expressão dessa mencionada preocupação, os cidadãos estariam, em suma, reclamando, mais que um maior rigor do direito penal (penas mais duras), mas, sim uma mínima eficácia (p. 17)

deliberativa parlamentarária dependia de uma efetiva mobilização da opinião pública e de um apoio irrestrito de setores sociais relevantes.

3. Constatou-se, ademais, que, embora a corrupção consista em um desajuste social com condições de suscitar contínuos e amplos debates em âmbitos comunicativos relevantes da sociedade, sua complexidade e sua custosa e improvável erradicação acabam por prejudicar a consolidação e permanência dessa temática na agenda pública, gerando, ao longo do tempo, um sentimento de impotência e de desinteresse do público em geral com respeito ao tema, em especial, do público de massas.

4. Diante dessa circunstância, passa a ter especial relevância as características institucionais do Ministério Público enquanto agente impulsor, bem como os recursos, estratégias discursivas e justificativas empregadas por esse órgão estatal para impulsionar o projeto de lei conhecido como “dez medidas contra a corrupção”.

5. Finalmente, mencionou-se que muitas democracias avançadas estabelecem em seus textos constitucionais a iniciativa legislativa popular. Em geral, o exercício de tal mecanismo democrático-participativo encontra limites materiais, entre os quais se destacam a impossibilidade de leis de iniciativa popular em material penal e processual penal. Além disso, advertiu-se que a falta de informação sobre as práticas de justiça criminal e a suscetibilidade da audiência ante o populismo punitivo dos meios de comunicação são questões bastante problemáticas que devem ser levadas em consideração no desenho dos mecanismos de iniciativa legislativa popular.

7. BIBLIOGRAFIA

- ALLPORT, Floyd. H. Toward a science of public opinion. *Public Opinion Quarterly*, 1(1), p. 7-23, 1937.
- ALMOND, Gabriel Abraham; POWELL, G. Bingham; DALTON, Russel J.; STRØM, Kaare. *Comparative politics today: a world view*. 9. ed. actual. Nueva York: Longman, 2010.
- ALTMAN, David. Popular initiatives in Uruguay: confidence votes on government or political loyalties? *Electoral Studies*, 21, p. 617-630, 2002.
- AMBOS, Kai. Introdução ao número especial sobre o caso “Mensalão”. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 6, p. 261-263, 2014.
- ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- ARANTES, Rogério B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, n. 49 septiembre-diciembre, 2015.

- AVRITZER, Leonardo. O Estado de direito, crise política e Operação Lava Jato. In: PRONER, Carol et al. (orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*, Bauru: Canal 6, 2017.
- BADIA, Miquel Caminal. La política como ciencia. In: BADIA, M. Caminal, *Manual de ciencia política*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1999.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. O direito à deriva, o (in)esperado. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- BARDHAN, Pranab. Corruptions and development: a review of issues. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- BAUGHN, Christopher; BODIE, Nancy L.; BUCHANAN, Mark A.; BIXBY, Michael B.. Bribery in International Business Transactions. *Journal of Business Ethics*, 92, p. 15-32, 2010.
- BECKER, Gary S. Crime and Punishment: an economic approach. In: G. S. BECKER, & W. M. LANDES, *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. New York: National Bureau of Economic Research, 1974.
- BHATTACHARYYA, Sambit; HODLER, Roland. Media freedom and democracy in the fight against corruption. *European Journal of Political Economy*, 39, p. 13-24., 2015.
- BLUMER, Herbert. Social problems as collective behavior. *Social Problems*, 18(3), p. 298-306, 1971.
- BOEHM, Frédéric. Democracy and corruption. *Dimensión Empresarial*, 13(2), p. 75-85, 2015.
- BRENNAN, Geoffrey; HAMLIN, Alan. On political representation. *British Journal of Political Science*, 29(1), p. 109-127, 1999.
- BOTTINO, Thiago. Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na "Operação Lava Jato". *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 24, n. 122, p. 359-390, 2016.
- BUSATO, Paulo César; BITENCOURT, Cezar Roberto. *Comentários à Lei de Organização Criminosa: Lei 12.850/2013*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CALDAS, Roberto de Figueiredo. O devido processo entre a justiça e a política. In: PRONER, Carol et al. (orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- CAMAJ, Lindita. The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability. *The International Journal of Press/Politics*, 18(1), p. 21-42, 2013.
- CARDOSO, Gustavo; DI FÁTIMA, Branco. Movimento em rede e protestos no Brasil: qual gigante acordou? *Dossiê Mídia, Intelectuais e Política*, 12(2), p. 143-176, 2013.

- CARDOZO, José Eduardo Martins. Vivendo o direito. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula* Bauru: Canal 6, 2017.
- CHOWDHURY, Shyamal. K. The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test. *Economics Letters*, 85, p. 93-101, 2004.
- CLARKE, Ronald C.; CORNISH, Derek B. Modeling offenders' decisions: a framework for research and policy. *Crime and justice*, 6, p. 147-185, 1985.
- COBB, Roger; ELDER, Charles D. *Participation in American politics: the dynamics of agenda building*. 2. ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1983.
- COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith, ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), p. 126-138, 1976.
- COTTA, Maurizio. Parlamentos y representación. In: AA.VV., *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1995.
- DÖLLING, Dieter. Grundlagen der Korruptionsprävention. In: D. DÖLLING, *Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung*. München: Verlag C. H. Beck, 2007.
- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. The hidden order of corruption: an institutional approach (ebook). Surrey, England, 2012.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. Introduction. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- DIAS, Mariana; LEONARDO, Hugo. O mal-estar de um julgamento. *Boletim do IBCCRIM*, 242(21), p. 5-6, 2013.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. *A racionalidade das leis penais: teoria e prática*. São Paulo: Ed. RT. 2016.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Editorial Crítica, 2000.
- DOYLE, Aaron. How Not to Think about Crime in the Media. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 48(6), p. 867, 2006.
- DUTTA, Nabamita; SANJUKTA, Roy. The interactive impact of press freedom and media reach on corruption. *Economic Modelling*, 58, p. 227-236, 2016.
- EASTON, David. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2012.
- ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Agenda-building and the politics of aging. *Policy studies journal*, 13(01), p. 115-129, 1984.
- ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33(4), p. 892-905, 1971.

- ELSTER, John. Rational choice theory: cultural concerns. In: N. J. SMELSER, P. B. BALTES, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, p. 12763-12768, 2001.
- ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. Mediatization of politics: Toward A Theoretical Framework. In: ESSER, F.; STRÖMBÄCK, J. *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- FELD, Lars. P.; KIRCHGÄSSNER, Gebhard. Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience. *European Journal of Political Economy*, 16. p. 287-306, 2000.
- FELIPPE, Márcio Sotelo. Lawfare, esse crime chamado justiça. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- FERREIRA, Otávio Dias de Souza. O calvário político do eminente reitor. *Boletim do IBCCRIM*, ano 25, n. 300, p. 18-19, nov. 2017.
- FREITAS, Felipe da Silva. O “caso Lula” e as tendências autoritárias da justiça brasileira: direito, política e advocacia criminal. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- FRIEDRICH, Carl J. Corruption concepts in historical perspective. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- FUENTES OSORIO, Juan L. Los medios de comunicación y el derecho penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC)*, 16(7), p. 1-51, 2005.
- GARCÍA MAJADO, Patricia. La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), 1041-1057, 2017.
- GARDINER, John. Defining corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- GARRIDO, Vicente; STANGELAND, Per; REDONDO, Santiago. *Princípios de criminologia*. 3. ed. rev. ampl. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.
- GONÇALVES, E.; RENO, D.; MIGUEL, K. Katarini. Narrativa transmídia, ativismo e os múltiplos discursos dos protestos brasileiros de 2013. *Chasqui*, 123, p. 55-63, 2013.
- GONZAGA, Álvaro de Azevedo. Quando o processo legal não é seguido, a democracia perde. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- GRECO, Luis. Annäherungen an eine Theorie der Korruption. *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 163(5), S. 249-257, 2016.
- GREEVE, Gina. *Korruptionsdelikte in der Praxis*. München: C.H. Beck, 2005.

- GUREVITCH, Michael; BLUMLER, Jay G. Political communication systems and democratic values. In: LICHTENBERG, Judith. *Democracy and the mass media: a collection of essays*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. The public sphere: an encyclopedia article (1964). *New German Critique*(3), p. 49-55, 1974.
- HABERMAS, Jürgen. Historia crítica de la opinión pública: la transformación cultural de la vida pública. México: Ediciones G. Gili, S.A, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez. Madrid: Editorial Trotta, 2005.
- HADLEY, Arthur. The organization of public opinion. *The North American Review*, 711(201), p. 191-196, 1915.
- HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor. Terms, concepts, and definition: an introduction. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 1993.
- HJARVARD, Stig. The mediatization of society: a theory of the media as agents of social and cultural change. *Nordicom Review*, 02(29), p. 105-134, 2008.
- HODGSON, Geoffrey; SHUXIA, Jiang. La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 10(18), p. 55-80, 2008.
- HOUGH, Mike; PARK, Alison. How malleable are attitudes to crime and punishment? Findings from a British deliberative poll. In: J. V. ROBERTS, M. HOUGH, *Changing Attitudes to Punishment. Public Opinion, crime and justice*. Portland, Oregon: Willan Publishing, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel. P. Modernization and corruption. In: A. J. HEIDENHEIMER, M. JOHNSTON, *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- IBCCRIM. Ação Penal 470: um marco para a justiça brasileira. *Boletim do IBC-CRIM*, 242(21), 2013.
- JOSHI, Anuradha; HOUTZAGER, Peter P. Widgets or watchdogs? Conceptual explorations in social accountability. *Public Management Review*, 14(2), p. 145-162, 2012.
- KLAVEREN, Jacob van. The concept of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LE VINE, Victor. *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 1993.
- LAMBSDORFF, Johann Graf; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Mathias. Exploring the analytical capacity of new institutional economics and new economic sociology. In: J. G. LAMBSDORFF, M. TAUBE, M. SCHRAMM, *The new institutional economics of corruption*. London, New York: Routledge, 2005.
- LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. In: A. J. HEIDENHEIMER, Arnold, JOHNSTON, Michel. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.

- LUHMANN, Niklas. *The reality of the mass media*. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- MARCINKOWSKI, Frank; STEINER, Adrian. Mediatization and political autonomy: a systems approach. In: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth and public expenditure. In: A. J. HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Micheal. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- MAZZOLENI, Gianprietio; SCHULZ, Winfried. "Mediatization" of Politics: a challenge for democracy? *Political Communication*, 16(3), p. 247-261, 1999.
- MELGAÇO, Lucas. Protestos na era da informação: panóptico, visibilidade sinópticas e outras formas de ver e ser visto. *Liinc em Revista*, 12(2), p. 258-269, 2016.
- MESQUITA, Nuno Coimbra; MOISÉS, José Álvaro; RICO, Bruno. As diferentes dinâmicas da corrupção: Mídia, Percepção e Instituições no contexto Brasileiro. In: CUNHA, Isabel Ferin, SERRANO, Estrela. *Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos sistemas mediáticos enquadramentos legais*. Lisboa: Aletheia Editores, 2014.
- MORALES, Susana. Medios de comunicación y sentimiento de inseguridad: un recorrido por sus abordajes y nuevas preguntas. *Delito y Sociedad*, 37(23), p. 113-131, 2014.
- NIETO MARTÍN, Adán. De la ética al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. In: NIETO MARTÍN, Adán, CATALAYUD, Manuel Maroto (dir.). *Public compliance: prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2014.
- NYE, J. S. Corruption and political development: a cost benefits analysis. HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives on the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: concepts & contexts*. 3. ed. New Brunswick; New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINVARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- OECD. *The Role of the Media and Investigative Journalism in Combating Corruption*. Disponível em: [www.oecd.org/corruption/The-role-of-media-and-investigative-journalism-in-combatingcorruption.htm, 2018].
- PESCHANSKI, João Alexandre; MORAES, Renato. Os protestos de junho e a agenda propositiva: um argumento teórico. *Lutas Sociais*, 17(31), p. 111-124, 2013.
- PITKIN, Hanna. Finichel. *The concept of representation*. California: University of California Press, 1972.

- PORRAS NADALES, Antonio J.; VEGA GARCÍA, Pedro de. Introducción: el debate sobre la crisis de representación política. In: NADALES, Antonio J. Porras. *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos, 1996.
- POSNER, Richard. A. *Economic analysis of law*. 7. ed. Chicago: Wolters Kluwer, 2007.
- PRIOR, Hélder. Escândalo político e narratologia: tecendo os fios narrativos dos casos Face Oculta e Lava Jato. *Revista Famecos. Mídia, Cultura e Tecnologia*, 25(1), jan.-abr. 2018.
- PRIOR, Hélder; GUAZINA, Liziane; ARAÚJO, Bruno. Corrupção e escândalo político: o enquadramento dos escândalos Face Oculta e Mensalão na imprensa portuguesa e brasileira. *Media & Jornalismo*, 14(26), p. 167-185, 2016.
- PRONER, Carol, RICOBOM, Gisele. O devido processo legal em risco no Brasil: a jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos na análise da sentença condenatória de Luis Inácio Lula da Silva e outros. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. O papel dos vencidos. *Boletim do IBCCRIM*, 242(21), p. 16-17, 2013.
- QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo, TANGERINO, Davi de Paiva Costa. A tutela da moralidade política pelo direito penal. *Revista brasileira de ciências criminais (RBCCrim)*, 106(22), p. 251-267, 2014.
- RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G. A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; MATJAZ, Perc.. The dynamical structure of political corruption networks. *Journal of Complex Networks*, cny002, p. 1-15, 2018.
- RIEZU, Antonio Rafael Cuerda. Los medios de comunicación y el derecho penal. In: A. NIETO MARTÍN, *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos*. (v. 1). Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla la Mancha, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2011.
- RODEAN, Neliana. La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), 2017.
- ROSE, Michelle; FOX, Richard. Public Engagement with the Criminal Justice System in the Age of Social Media. *Oñati Socio-legal Series*, 4(4), p. 771-798, 2014.
- ROSE-ACKERMAN, S. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma..* Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2001.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. (ebook). New York: Cambridge University Press, 2016.
- SADEK, Maria Tereza; CAVALCANTI, Rosângela Batista. The new Brazilian public prosecution: an agent of accountability. In: MAINVARING, Scott; WELNA,

- Christopher. *Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust*. New York: Oxford University Press, 2003.
- SANTORO, Antônio Eduardo Ramires. Do levantamento do sigilo das interceptações telefônicas à perda da imparcialidade objetiva. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.
- SANTOS, Eduardo Heleno. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. *Liinc em Revista*, 10(1), p. 86-95, 2014.
- SCHÜNEMANN, Bernd. *Grenzen der Bestrafung privater Korruption im Rechtsstaat*. München, Festschrift für Hans Achenbach: C.F Müller, 2011.
- SCHMITTER, Philippe. C. The ambiguous virtues of accountability. In: L. M. DIAMOND, *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005.
- SCHULZ, Winfried. Reconstructing mediatization as an analytical concept. *European Journal of Communication*, v. 19(01), p. 87-101, 2004.
- SERRANO MAÍLLO, Alfonso. *Introducción a la criminología*. 6. ed. Madrid: Dykinson, 2009.
- SHEHATA, Adam; STRÖMBÄCK, Jesper. Mediation of political realities: media as crucial sources of information. In: ESSER, Frank; STRÖMBÄCK, Jesper. *Mediatization of politics: understanding the transformation of western democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.
- SILVA, Maria Terezinha. Acontecimento: evocando sentidos, provocando ações: uma análise do «Mensalão». *Intexto*(30), p. 72-92, 2014.
- SILVA, Terezinha. A pesquisa sobre escândalo político: panorama de 10 anos. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos*, 15(3), p. 160-169, 2013.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINVARING, Scott; WELNA, Christopher (ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.
- SOLA-MORALES, S.; RIVERA GALLARDO, R. El tratamiento periodístico sobre la corrupción política. Análisis comparado del caso SQM en Chile y del caso de Bárcenas en España. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 23(01), p. 647-662, 2017.
- SOTO NAVARRO, Susana. La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RCPC)*, 7(9), p. 1-46, 2005.
- SOTO NAVARRO, Susana. La protección penal de los bienes colectivos en la sociedad moderna. Granada: Comares, 2003.
- SPARROW, Bartholomew H. A research agenda for an institutional media. *Political Communication*, 23, pp. 145-157, 2006.
- STF. *Ementa do acórdão APn 470/MG*. Fonte: Consultor Jurídico: [<http://s.conjur.com.br/dl/ementa-acordao-mensalao.pdf>], 2013].

- STF. *Inteiro teor do acórdão APn 470/MG*. Fonte: Consultor Jurídico: [<http://s.conjur.com.br/dl/ap470.pdf>], 2013].
- STOUDER, Eduardo. *Análisis económico del derecho: una introducción*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.
- STRÖMBÄCK, Jesper. Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(03), p. 228-246, 2008.
- STRÖMBÄCK, Jesper. Mediatization and perceptions of the media's political influence. *Journalism Studies*, 12(4), p. 423-439, 2011.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas, 1989.
- SUXBERGER, Antônio H. G.; MELLO, Gabriela S. J. V. A voluntariedade da colaboração premiada e sua relação com a prisão processual do colaborador. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, 3(1), p. 189-224, jan.-abr. 2017.
- ŠKOLKAY, Andrej; IŠTOKOVÁ, Alena. Media coverage of corruption: the role of inter-media agenda setting in the context of media reporting on scandals. *Srodkowoeuropejskie Studie Polityczne*, p. 125-140, 2016.
- TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, p. 399-457, 2000.
- TREISMAN, Daniel. What we have learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, p. 211-244, 2007.
- URIBE BARRERA, Juan Pablo. Actitudes de los ciudadanos frente al crimen y al castigo: estudio piloto en la Universidad EAFIT, Medellín. *Revista Nuevo Foro Penal*, 9(81), p. 232-300, 2013.
- VARONA GÓMEZ, Daniel. ¿Somos los españoles punitivos?: Actitudes punitivas y reforma penal en España. *InDret*, 1, p. 1-31, 2009.
- VARONA GÓMEZ, Daniel. Medios de comunicación y punitivismo. Medios de comunicación y punitivismo. *InDret*, 1, 2011.
- VILLORIA MENDIETA, M. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis, 2006.
- VON ALEMANN, Ulrich. The unknown depths of political theory: the case for a multidimensional concept of corruption. *Crime, Law & Social Change*, 42, p. 25-34, 2004.
- XIAOWEN, Tian, LO, Vai. Io. Conviction and Punishment: free press and competitive election as deterrents to corruption. *Public Management Review*, 11(2), p. 155-172, 2009.
- WALKER JUNIOR, James. A criminalização da ampla defesa. In: PRONER, Carol et al. (Orgs.). *Comentários a uma sentença anunciada: o processo Lula*. Bauru: Canal 6, 2017.

ZAMORA, Rocío; ALBALADEJO, Juan Antonio Marín. La representación simbólica del escándalo político. Hacia una tipología de los marcos periodísticos (frames) utilizados en la narración del escándalo de corrupción política. *Razón y palabra*, 73, 2010.

ZEY, M. Rational choice and organization theory. In: SMELSER, Neil J.; BALTES, Paul B. *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*, p. 12751-12755, 2001.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Combate à corrupção e a flexibilização das garantias fundamentais: a operação lava jato como processo penal do inimigo, de Gustavo de Souza Preussler – *RBCCrim* 134/87-107 (DTR\2017\2542); e
- Combate à corrupção e ordem constitucional: desafios e perspectivas para o fortalecimento do estado democrático de direito, de Flávia Piovesan e Victoriana Leonora Corte Gonzaga – *RT* 967/21-38 (DTR\2016\4639).