

IMAGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA IMPRENSA ESCRITA: UMA ABORDAGEM A PARTIR DO JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO

IMAGE OF BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTION SERVICE IN WRITTEN PRESS:
AN APPROACH FROM FOLHA DE SÃO PAULO

CASSIO HENRIQUE AFONSO DA SILVA

Oficial do MP
Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil
cassio@mpmg.mp.br

CAMILA MATTARELLI DE ABREU E SILVA

Analista em Sociologia
Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil
camilaabreu@mpmg.mp.br

FRANCISCO EDUARDO DE CASTRO

Analista Judiciário
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, Maranhão, Brasil
francisco.castro@trt16.jus.br

RESUMO: O artigo busca analisar a imagem do Ministério Público brasileiro veiculada por um jornal de grande circulação, a Folha de São Paulo, tendo como recorte temporal o segundo semestre de 2013. Conforme apontado pela doutrina, o Ministério Público experimentou, a partir da década de oitenta, uma profunda mudança institucional, num processo que se consolidou após a promulgação da Constituição de 1988. O presente trabalho procura, a partir dessa constatação, investigar se, e de que forma, tais transformações têm sido retratadas por determinado segmento da imprensa brasileira, aqui representado pelo jornal Folha de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; perfil institucional; imprensa; pesquisa empírica.

ABSTRACT: The paper analyses the image of Brazilian Public Prosecution Service conveyed by a newspaper of wide circulation, Folha de São Paulo, having as temporal term the second half of 2013. According to the doctrine, the Public Prosecution Service experienced, from the eighties, a profound institutional change, in a process that has been consolidated after the promulgation of the 1988 Constitution. This paper seeks, from this observation, to investigate if, and in what way, such changes have been reflected by a certain segment of the Brazilian press, represented here by the newspaper Folha de São Paulo.

KEYWORDS: Public Prosecution Service; institutional profile; press; empirical research.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Mudança institucional do Ministério Público. 3. Ministério Público e mídia. 4. Metodologia. 5. Análise dos dados. 5.1. Área de atuação. 5.2. Forma de atuação. 6. Divisão constitucional do Ministério Público nas matérias. 7. Forma de menção da instituição na matéria. 8. Conclusões. 9. Referências.

1. Introdução

A Constituição de 1988 consagra, do ponto de vista institucional, uma série de transformações pelas quais vinha passando o Ministério Público brasileiro nos anos que lhe antecederam. Levando em conta, de um lado, essas transformações e, de outro, a importância do papel da imprensa na divulgação das atividades da Instituição, tanto no que diz respeito ao seu fortalecimento quanto do ponto de vista de sua aproximação com a sociedade civil, procura-se, no presente trabalho, responder às seguintes indagações:

Como o Ministério Público brasileiro tem sido retratado pela mídia ou, ao menos, pelo segmento da mídia impressa aqui representado pelo Jornal Folha de São Paulo?

Haveria uma tendência a uma maior divulgação da atuação criminal, cível ou das correspondentes às áreas especializadas?

As notícias revelariam uma atuação mais aproximada ao modelo resolutivo ou ao modelo demandista?

As mudanças ocorridas tanto no que diz respeito à ampliação das áreas de atuação (defesa dos direitos difusos e coletivos) quanto no tocante às novas formas de atuação (como a solução extrajudicial de conflitos) têm sido noticiadas?

As notícias têm refletido o papel da Instituição como agente importante no combate à corrupção?

No presente trabalho, a busca pelas respostas a tais questionamentos se deu a partir de um estudo qualitativo e quantitativo em que foram analisadas 148 notícias envolvendo a Instituição publicadas nos seis últimos meses do ano de 2013 pela Folha de São Paulo, jornal de maior circulação no país.

Apesar de se tratar de apenas um órgão da imprensa e não obstante o limite temporal aqui considerado, busca-se contribuir com as investigações a respeito das relações entre mídia e Ministério Público que possam levar a uma melhor compreensão do perfil da atuação institucional noticiado pelos meios de comunicação.

2. Mudança institucional do Ministério Público

Para entender as mudanças institucionais experimentadas pelo Ministério Público brasileiro nos últimos anos, é importante traçar, em linhas gerais, sua evolução histórico-legislativa.

As raízes do Ministério Público no Brasil podem ser encontradas no ordenamento em vigor em Portugal durante o período colonial. Em 1521, as Ordenações Manuelinas já dispunham sobre a figura do promotor de justiça, que atuava como fiscal da lei, atribuição que, ao lado de promover a acusação criminal, aparece também nas Ordenações Filipinas de 1609.

É, entretanto, apenas com o Código de Processo Criminal do Império (1832) que se encontra um primeiro tratamento mais aprofundado a respeito das funções do Ministério Público no Brasil, ao atribuir ao promotor a função de órgão da sociedade e titular da ação penal, com competência para:

[...] denunciar os crimes públicos e policiais, o crime de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio ou tentativa, ferimentos com qualificações, roubos, calúnias, injúrias contra pessoas várias, bem como acusar os delinquentes perante os jurados; solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e

mandados judiciais; dar parte às autoridades competentes das negligências e prevaricações dos empregados na administração da justiça. (MACEDO, 1995, p. 69).

Mais tarde, o Código de Processo Civil de 1973 deu também tratamento sistemático à Instituição, conferindo-lhe o papel de fiscal da lei nas seguintes causas:

I – causas em que há interesses de incapazes; II – causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade; III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. (MACEDO, 1995, p. 73).¹

A Emenda Constitucional nº 7/77, que alterou a Constituição de 1969, autorizou o Ministério Público a se organizar em carreira por leis estaduais, enquanto a Lei Complementar nº 40/81 inaugurou um novo perfil do Ministério Público como “Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado [...] responsável pela ordem jurídica e os interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis.” (MACEDO, 1995, p. 74).

A Lei nº 6.938/81 trouxe a possibilidade de propositura de ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente, habilitando o Ministério Público à propositura de ação de responsabilidade civil e criminal. (MACEDO, 1995, p. 74).

1 As seguintes leis também dispuseram sobre a atuação do Ministério Público como fiscal da lei: Lei de Mandado de Segurança (Lei nº 1.533 de 31/12/51, artigo 10), Lei de Falências (Decreto-Lei nº 661/45 de 21/06/45, artigo 210), Lei de Ações Populares (de 29/06/65), Lei de Alimentos (Lei nº 5.478/68 de 25/10/68, artigo 9), Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73, de 31/12/73, artigos 57, 67, §1º, 76, § 30, 109, 200, 213, § 3º), Lei de Acidentes do Trabalho (Lei nº 5.638/70 e posteriormente leis nº 6.367/76 e nº 8.213/91). (MACEDO, 1995, p.73).

Mudança de enorme importância foi trazida pela Lei nº 7.347/1985, que legitimou o Ministério Público para o ajuizamento de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, criando um canal para que fossem levadas ao Judiciário grandes questões do direito de massas e conflitos sociais coletivos, conferindo-lhe poder para instaurar inquérito civil em caso de dano a interesse ambiental, paisagístico e do consumidor.

Mas, sem dúvida, o principal marco normativo na história recente da Instituição foi a Constituição de 1988, que acolheu o pensamento dominante entre seus membros expressos na chamada “Carta de Curitiba”, delineando novo perfil institucional, definindo o Ministério Público como “Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Definiu, ainda, como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, conferindo-lhe autonomia funcional e administrativa e assegurando aos seus membros as mesmas garantias devidas aos membros do Poder Judiciário.

Para Gregório Assagra de Almeida (2012, p. 52) a Constituição de 1988 (assim como a ampla legislação correlata que lhe seguiu²), foi a maior conquista do Ministério Público brasileiro, fato que, segundo o autor, determinou uma modificação na postura da Instituição, deslocando-a da sociedade política, em que exercia papel de órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, em que assume papel de defensor da sociedade.

2 “[...] pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei 8.069/90), do consumidor (Lei 8.078/90), do patrimônio público (Lei 8.429/92 e Lei 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei 8.884/94), do Idoso (Lei 10.741/03) etc.” (ALMEIDA, 2012, p.52).

Esse deslocamento, de caráter funcional, seria devido a três razões fundamentais: a primeira, de cunho social, diz respeito ao compromisso histórico assumido com a sociedade, dando origem à vocação da Instituição para atuar em sua defesa. Outra razão, de cunho político, refere-se à sua inclinação para a defesa do regime democrático. A última, de caráter jurídico, diz respeito às prerrogativas conferidas pela Constituição de 1988, como “autogestão administrativa, orçamentária e funcional e [...] atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade.” (ALMEIDA, 2012, p. 53).

De acordo com Marcelo Goulart (1998), dentro desse novo perfil é possível trabalhar dois diferentes modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo.

O modelo demandista seria aquele em que a atuação institucional se dá, principalmente, perante o Poder Judiciário. Na esfera penal essa atuação limitar-se-ia ao ajuizamento de ações a partir de investigações realizadas pela Polícia Judiciária ou pela realização do acompanhamento da instrução processual. Como característica dessa forma de atuação, segundo o autor, está o fato de ser atomizada, não havendo trabalho de equipe. Como no modelo demandista “o crime e o criminoso só existem no mundo do processo e a criminalidade é desconsiderada enquanto fenômeno social” (Goulart, 1988, p. 119), a atuação de acordo com esse modelo seria ineficaz, pois não seria adequada para lidar com o crime organizado e a criminalidade difusa que, por isso, ficariam fora do alcance do Sistema de Justiça Criminal.

Já no âmbito cível, ainda de acordo com o modelo demandista delineado por Marcelo Goulart, a atuação se dá sobretudo pela propositura de ações civis públicas, bem como pelo exercício do papel de fiscal da lei. Nesse modelo, mais voltado ao âmbito processual, o inquérito civil e os procedimentos ad-

ministrativos seriam apenas instrumentos de coleta de provas com o objetivo de embasar as ações civis públicas. Haveria, desse modo, uma transferência das questões que a sociedade leva ao Ministério Público para o Poder Judiciário decidir. Ou seja, também aqui o resultado seria a pouca efetividade desse tipo de atuação, dificultando a defesa dos novos direitos consagrados pela Constituição de 1988.

Devido a essa pouca efetividade, Goulart (1998) defende que o modelo demandista deveria ser substituído pelo modelo resolutivo, segundo o qual, na esfera penal o Ministério Público não poderia depender apenas das iniciativas das polícias judiciárias, devendo assumir a direção da investigação criminal, produzindo diretamente as provas da persecução penal e controlando as investigações realizadas pela polícia. Além disso, seria importante que os promotores atuassem de forma conjunta e organizada no combate à criminalidade difusa.

Já na esfera cível, o Ministério Público resolutivo não pode depender de decisões judiciais, devendo buscar a solução direta das questões que contemplem interesses sociais, coletivos e difusos por meio de instrumentos como os procedimentos administrativos e inquéritos civis. Deve buscar esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas antes de propor a ação, procurando ajustar condutas e fazer acordos no sentido da afirmação de valores democráticos e realização prática dos direitos sociais. (GOULART, 1998).

Em síntese, de acordo com o autor, o Ministério Público deve:

- transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação;
- atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis
- local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando

novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas;

- transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da sociedade civil planetária.

- buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o Judiciário como espaço excepcional de atuação). (GOULART, 1998, p. 122).

3. Ministério Público e mídia

Embora haja ainda poucos estudos tratando sobre as relações entre Ministério Público e mídia, algumas importantes contribuições foram realizadas, como é o caso do trabalho de Rogério Bastos Arantes (2009) que aborda o assunto ao discutir a atuação da Instituição no combate à corrupção no estado de São Paulo.

O autor ressalta o papel do jornalismo investigativo na elucidação de casos como o chamado “esquema Collor-PC” e o denominado “máfia dos fiscais” na cidade de São Paulo em 1999, cuja cobertura, segundo ele, teria inaugurado uma nova fase do jornalismo voltado à apuração de casos de corrupção, gerando um reforço mútuo entre o Ministério Público e a mídia durante aquele ano.

Em sua pesquisa, conclui Arantes (2009) que, apesar de realizar ações em prol da cidadania, o Ministério Público não seria uma instituição suficientemente aberta a demandas individuais de repercussão pública, afirmando que a proximidade entre mídia e Ministério Público poderia trazer benefícios para ambas as partes (ARANTES, 2009, p. 74).

Outro indício do fortalecimento mútuo entre mídia e Ministério Público apontado pela pesquisa de Arantes refere-se ao padrão de cobertura de casos de corrupção desenvolvido pelo jornal ‘Estado de São Paulo’, que se caracteriza pela sequência “jornalismo investigativo, divulgação do escândalo e legitimação posterior da denúncia por meio da entrada do Ministério Público no caso.” (ARANTES, 2009, p. 82).

A menção frequente às ações do Ministério Público nos noticiários seria também, segundo o autor, interessante do ponto de vista da difusão da imagem institucional e aumento de sua credibilidade, tendo como consequência ampliar o número de pessoas que procuram a Instituição com o objetivo de relatar irregularidades de que têm conhecimento. Além disso, essa relação mostra-se interessante também para a mídia, pois a repercussão dos fatos noticiados depende, em grande medida, da reação do Ministério Público diante deles.

Porém, o autor alerta que nem sempre as relações entre mídia e Ministério Público revelam-se amistosas, podendo a divulgação de informações que deveriam ser tratadas como sigilosas comprometer, em certos casos, o andamento de investigações.

Outra pesquisadora que contribuiu para a compreensão das relações entre mídia e Ministério Público foi Alzira Alves de Abreu (2005), para quem a mídia pode ajudar nas investigações ao obter informações que não seriam acessíveis através de meios formais, contribuindo para agilizar o andamento das mesmas.

A pesquisadora aponta outras vantagens que a visibilidade proporcionada pela mídia confere ao Ministério Público, como a oportunidade de fortalecimento de sua imagem e a possibilidade de prestar contas à sociedade. Neste sentido, “os promotores são apresentados pela mídia como defensores da população, da justiça e dos excluídos” (ABREU, 2005,

p. 101). Essa imagem tende a favorecer a Instituição, que passa a auferir maior confiança e credibilidade perante a população, angariando apoio para suas ações.

Segundo a autora, para a mídia essa relação seria positiva ao concretizar o princípio de que o jornalismo deve ter uma utilidade social e o acesso à informação permitiria aos cidadãos terem, também, maiores possibilidades de acesso ao direito e à justiça.

Mas Abreu (2005) chama a atenção para alguns problemas que a relação com a mídia pode ocasionar ao Ministério Público. Segundo ela, o processo de redemocratização favoreceu a prática do jornalismo investigativo, o que poderia ser ainda mais positivo se os jornalistas, de maneira geral, dispusessem de tempo e recursos suficientes para averiguar adequadamente suas fontes, evitando o denunciismo, que consiste na divulgação de notícias pouco confiáveis e sensacionalistas.

A autora aponta ainda a necessidade de cautela para que as informações não sejam reveladas antes da conclusão das investigações, comprometendo seu andamento e dando azo a prejulgamentos antes do efetivo deslinde dos casos pelo Poder Judiciário.

Em sua pesquisa, Abreu (2005, p. 19) faz algumas considerações que são também objeto de preocupação do presente artigo. Primeiramente, a autora conclui que os meios de comunicação tratariam de forma quase exclusiva da atuação penal do Ministério Público. Outra questão é a de que haveria maior destaque para notícias envolvendo temas políticos e financeiros em que personalidades da vida pública estejam envolvidos, sendo os conflitos cotidianos noticiados de modo mais destacado apenas quando de grande intensidade dramática. A tendência seria, ainda, dar pouco realce a casos individuais de pessoas pobres, a não ser quando envolva grande número de pessoas mortas.

Maria Tereza Sadek (2008), outra autora que se debruçou sobre o tema, acredita que desde a Constituição de 1988 a atuação do Ministério Público tem se tornado cada vez mais visível, sujeitando a Instituição tanto a apoios quanto a críticas.

Os apoios viriam principalmente da imprensa e de setores da sociedade civil organizada e consistem em argumentos no sentido de que as atribuições da Instituição são importantes para a construção de um estado e de uma sociedade democráticos. O Ministério Público seria visto como guardião da cidadania, dos interesses sociais e individuais, importante no combate à improbidade administrativa, aos desmandos da corrupção, atuante na defesa do meio ambiente, de políticas igualitárias, entre outros. Como exemplo, a autora lembra o caso da chamada “lei da mordaca”. Poderíamos também citar a questão da rejeição da PEC-37 no seio das manifestações de 2013.

No entanto, de acordo com Sadek, o discurso de aprovação é menos frequente do que as críticas e não tem sido forte o suficiente para criar apoios sólidos em defesa da Instituição.

Neste sentido, a autora considera que mais informação sobre a Instituição poderia significar uma ampliação das possibilidades de acesso da população ao trabalho por ela desenvolvido, dando como exemplo a falta de informações sobre a utilização dos termos de ajustamento de conduta, instrumento que denota o empenho do Ministério Público em solucionar conflitos.

Daí a importância, segundo Sadek, das áreas de comunicação institucional que, ao divulgarem de maneira eficiente as

ações desenvolvidas como um todo, evitam que casos negativos isolados divulgados pela imprensa possam prejudicar a imagem da Instituição, já que

[...] é mais do que sabido que a atenção pública prioriza o desvio e que, a partir dele, constroem-se generalizações. Para o contra-ataque, contudo, seria necessário que existisse um número mínimo de informações, inclusive para mostrar que um caso desviante é, de fato, desviante e não a regra. (SADEK, 2008, p. 137).

4. Metodologia

A amostra das notícias foi determinada segundo a técnica conhecida como ‘semana construída’ (MEDITSCH; SEGALA, 2004), da seguinte maneira: inicialmente, com a utilização do software de planilha eletrônica ‘Calc’, realizou-se uma seleção aleatória de um número de 1 a 7, indicando a partir de qual dia da semana seria iniciada a coleta da amostra. O número sorteado foi 4. Verificou-se então, pelo calendário do mês de início da amostra (julho de 2013), que o dia 4 desse mês foi uma quinta-feira, que se tornou o primeiro dia da amostra.

De acordo com o procedimento relativo à técnica acima referida, foi selecionado para compor a amostra a sexta-feira da semana subsequente (12/07/2013). Na semana seguinte o dia selecionado foi o sábado (20/07/2013) e assim sucessivamente até o fim do período analisado, ou seja, dezembro de 2013. Na tabela 1 indicamos todos os dias que compuseram a amostra.

Tabela 1 – Datas selecionadas na amostra

Quinta	Sexta	Sábado	Domingo	Segunda	Terça	Quarta
04/07/13	12/07/13	20/07/13	28/07/13	05/08/13	13/08/13	21/08/13
29/08/13	06/09/13	14/09/13	22/09/13	30/09/13	08/10/13	16/10/13
24/10/13	01/11/13	09/11/13	17/11/13	25/11/13	03/12/13	11/12/13
19/12/13	27/12/13					

Uma vez estabelecida a amostra, foi realizada uma busca na versão digital do jornal impresso pelos seguintes termos: “ministério público”, “promotor”, “promotora”, “procurador” e “procuradora”.

As notícias encontradas foram selecionadas, com exceção daquelas que embora apresentassem algum desses termos não dissessem propriamente respeito ao assunto estudado.

A partir desse procedimento, 148 notícias foram selecionadas.

A pesquisa foi realizada conforme os procedimentos da chamada ‘técnica de análise de conteúdo’, por meio da utilização do software de análise de dados qualitativos ‘NVivo’. A análise de conteúdo, segundo Bardin consiste em

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

As notícias foram classificadas a partir dos seguintes critérios (aqui denominados ‘nós’): área de atuação e forma de atuação, conforme mostrado pelas figuras 1, 2 e 3.

Finalmente, foram feitas três outras análises: uma sobre a distribuição das notícias conforme a divisão constitucional da Instituição, ou seja, Ministério Público Estadual e Ministério Público da União; a segunda, também com base nessa divisão, buscou

verificar de que forma a Instituição foi tratada pelas matérias, se de forma tácita ou expressa; finalmente, uma terceira análise abordou a questão das críticas à Instituição nas notícias.

Figura 1 – Nós principais

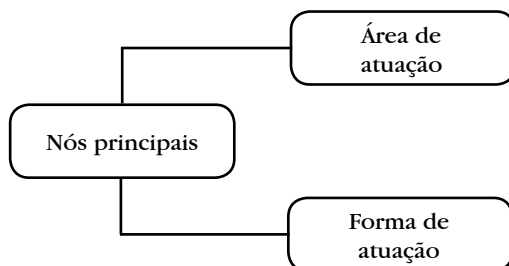


Figura 2 – Área de atuação

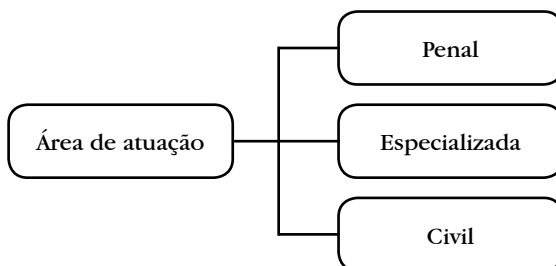
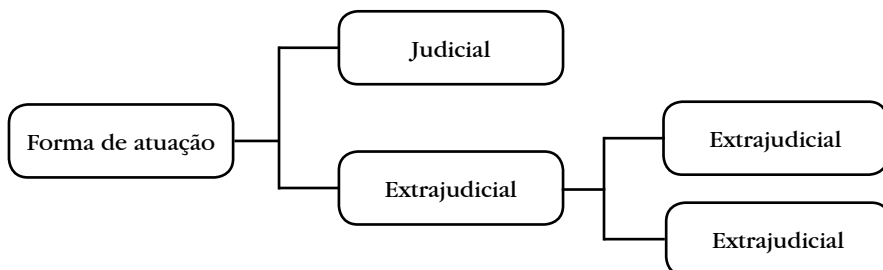


Figura 3 – Forma de atuação



5. Análise dos dados

5.1. Área de atuação

Através do nó ‘áreas de atuação’ procurou-se identificar quais áreas foram mais noticiadas.

Acompanhando a divisão disposta pela Lei Complementar nº 34/94, que dispõe sobre a organização do Ministério Público de Minas Gerais, as áreas de atuação foram classificadas em: penal, civil e especializada. O resultado é o indicado pela tabela 2.

Tabela 2 – Frequência por área de atuação

	Sim	Não	Total
Penal	45 (30%)	103 (70%)	148 (100%)
Especializada	119 (81%)	29 (19%)	148 (100%)
Civil	0 (0%)	148 (100%)	148 (100%)

Como se pode verificar, 81% das notícias referiram-se à atuação especializada e 30% à atuação penal³, não havendo nenhuma notícia referente à área cível⁴. Os resultados mostraram que as matérias refletem, de certa forma, as transformações no perfil da Instituição acima expostas, haja vista o grande percentual representado pelas áreas de atuação especializada.

³ A coluna ‘sim’ da tabela 2 totalizou mais de 100%, o que se explica pelo fato de uma mesma notícia poder referir-se a mais de uma área de atuação.

⁴ Acompanhando a divisão da Lei Complementar nº 34/94, que dispõe sobre a organização do Ministério Público de Minas Gerais, ‘cível’ foi aqui considerado como referindo-se a Fazenda Pública, Família, Falências e Concordatas, Sucessões e Registros Públicos.

Tabela 3 – Frequência de notícias por área de atuação especializada

	Sim	Não	Total
Patrimônio Público	62 (52,1%)	57 (47,9%)	119 (100%)
Eleitoral	10 (8,4%)	109 (91,6%)	119 (100%)
Consumidor	9 (7,5%)	110 (92,5%)	119 (100%)
Habitação e Urbanismo	8 (6,7%)	111 (93,3%)	119 (100%)
Meio Ambiente	6 (5,0%)	113 (95,0%)	119 (100%)
Fiscalização da Atividade Policial	6 (5,0%)	113 (95,0%)	119 (100%)
Saúde	5 (4,2%)	114 (95,8%)	119 (100%)
Fundações	5 (4,2%)	114 (95,8%)	119 (100%)
Direitos Humanos	4 (3,4%)	115 (96,6%)	119 (100%)
Conflitos Agrários	3 (2,5%)	116 (97,5%)	119 (100%)
Trabalho	3 (2,5%)	116 (97,5%)	119 (100%)
Infância e Juventude	3 (2,5%)	116 (97,5%)	119 (100%)
Educação	3 (2,5%)	116 (97,5%)	119 (100%)
Patrimônio Histórico e Cultural	2 (1,7%)	117 (98,3%)	119 (100%)
Ordem Econômica e Tributária	2 (1,7%)	117 (98,3%)	119 (100%)
Indígenas	1 (0,8%)	118 (99,2%)	119 (100%)
Idoso	0 (0%)	119 (100%)	119 (100%)
Deficiente	0 (0%)	119 (100%)	119 (100%)
Apoio Comunitário	0 (0%)	119 (100%)	119 (100%)

A tabela 3 mostra a distribuição das notícias referentes à atuação especializada. A maior parte disse respeito à defesa do Patrimônio Público (52,1%), principalmente combate à corrupção, abordando questões como irregularidades na dispensa de licitação, fraudes em licitações, desvio de dinheiro público, enriquecimento ilícito, fraude no recolhimento de impostos, dentre outros assuntos, mostrando que o jornal retratou, no período analisado, uma imagem do Ministério Público brasileiro como instituição importante no combate à corrupção.

Em seguida, ficaram as áreas referentes à atuação eleitoral (8,4%), consumidor (7,5%) e habitação e urbanismo (6,7%).

No que se refere à atuação eleitoral, as matérias trataram principalmente sobre questionamentos de contas eleitorais, propaganda extemporânea e denúncias de fraudes.

Já sobre a defesa do consumidor, boa parte referiu-se à proibição de determinadas torcidas organizadas frequentarem estádios.

Quanto à área de habitação e urbanismo, fizeram-se presentes notícias sobre a situação do transporte público, como proibição de circulação de táxis nos corredores de ônibus da capital paulista e outras sobre a possibilidade de se portar bicicleta no metrô e acesso especial para ciclistas em algumas estações.

Com presença em 5,0% das notícias cada, as áreas do Meio Ambiente e Fiscalização da Atividade Policial também merecem destaque.

Quanto ao Meio Ambiente, as matérias trataram de casos como as suspeitas de irregularidade no aterramento da área de manguezal denominada “Campus Fidei”, onde seria realizada a vigília e a missa de encerramento da Jornada Mundial da Juventude; foi noticiada, ainda, a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com a finalidade de colocar fim às ações civis propostas pelo Ministério Público contra a petroleira Chevron por ocasião do vazamento de petróleo na Bacia de Campos em 2011.

Quanto à fiscalização da atividade policial, a maior parte das matérias tratou sobre a questão penitenciária, principalmente acerca dos problemas relacionados ao Presídio de Pedrinhas, no Maranhão. Houve também notícias sobre as ações do Ministério Público em relação à atuação policial nas manifestações populares ocorridas ao longo de 2013, tanto no sentido de condenar abusos dos policiais quanto de considerar a necessidade de atuação conjunta entre Polícia e

Ministério Público com o objetivo de evitar depredações por parte dos manifestantes.

A atuação nas áreas da Saúde e Fundações também foi retratada, com 4,2% das notícias cada.

No caso da saúde, houve notícia referente à apresentação, pelo Ministério Público, de um plano de recuperação financeira hospitalar, sendo também noticiada investigação em empresas de plano de saúde autuadas pela Agência Nacional de Saúde, a apuração de irregularidades no “Programa Mais Médicos” e a possibilidade de propositura de ação em caso de não fornecimento de medicamentos receitados a pacientes.

Ainda no que se refere às áreas especializadas, foram noticiados casos de conflitos agrários, questões trabalhistas, infância e juventude, educação e direitos humanos, equivalendo cada uma a 2,5% das matérias analisadas.

As áreas do patrimônio histórico e cultural, indígenas e ordem econômica e tributária apresentaram, cada uma delas, duas ou menos menções.

Tabela 4 – Frequência de notícias por área de atuação penal

	Sim	Não	Total
Homicídio	17 (37%)	28 (63%)	45 (100%)
Tráfico de Drogas	4 (9%)	41 (91%)	45 (100%)
Sequestro	2 (4%)	43 (96%)	45 (100%)
Sistema Financeiro	2 (4%)	43 (96%)	45 (100%)
Tráfico de Pessoas	1 (2%)	44 (98%)	45 (100%)
Formação de Quadrilha	1 (2%)	44 (98%)	45 (100%)
Formação de Quartel	1 (2%)	44 (98%)	45 (100%)

A tabela 4 mostra a distribuição das notícias referentes à área penal de atuação, mostrando que a maior concentração de matérias está relacionada a casos de homicídio e tráfico de drogas.

5.2. Forma de atuação

Através do nó ‘forma de atuação’ procurou-se investigar como as notícias retrataram a atuação judicial e extrajudicial da Instituição. Vale ressaltar que, para efeitos do presente trabalho, todas as atividades noticiadas que não implicavam atuação perante o Poder Judiciário foram classificadas como extrajudiciais. A forma de atuação extrajudicial foi, por sua vez, subdividida em ‘extrajudicial administrativa’ e ‘extrajudicial resolutiva’.

Na subcategoria ‘extrajudicial administrativa’ foram classificadas as seguintes formas de atuação: inquérito civil, investigação penal, outras investigações⁵, notícias de fato e diligências.

Como ‘extrajudiciais resolutivas’ foram classificadas as audiências públicas, atuações conjuntas com outras instituições, decisões administrativas, mediações de conflitos e termos de ajustamento de conduta.

Tabela 5 – Menção à forma de atuação nas notícias analisadas

	Sim	Não	Total
Extrajudicial	81 (58%)	58 (42%)	139 (100%)
Judicial	66 (47%)	73 (53%)	139 (100%)

⁵ Foram classificadas como ‘outras investigações’ as notícias que fizeram menção a atividades de investigação mas que não deixaram claro se tratavam de investigação penal ou inquérito civil.

Das 139 notícias que puderam ser classificadas na categoria ‘forma de atuação’, verifica-se, de acordo com a tabela 5, que a maior parte (58%) refere-se à atuação extrajudicial, cujo desdobramento é o mostrado pela tabela 6.

Tabela 6 - Forma de atuação extrajudicial

	Sim	Não	Total
Extrajudicial Administrativo	65 (47%)	74 (53%)	139 (100%)
Extrajudicial Resolutivo	15 (11%)	124 (89%)	139 (100%)

Percebe-se que o jornal refletiu, no período analisado, maior atuação extrajudicial administrativa que resolutiva. A tabela 7 mostra a distribuição das atividades relativas à atuação extrajudicial administrativa nas notícias.

Tabela 7 - Forma de atuação extrajudicial administrativa

	Sim	Não	Total
Investigações (outras)	28 (43%)	37 (57%)	65 (100%)
Investigação Penal	13 (20%)	52 (80%)	65 (100%)
Inquérito Civil	8 (12%)	57 (88%)	65 (100%)
Notícia de Fato	8 (12%)	57 (88%)	65 (100%)
Diligência	5 (8%)	60 (92%)	65 (100%)

Como se pode observar, as atividades de investigação (levando em conta as categorias ‘outras investigações’, ‘investigação penal’ e ‘inquérito civil’) tiveram grande presença nas notícias analisadas.

A tabela 8 mostra a distribuição das notícias classificadas na forma de atuação “extrajudicial resolutiva”.

Tabela 8 – Forma de atuação extrajudicial resolutiva

	Sim	Não	Total
Mediação	6 (38%)	9 (62%)	15 (100%)
TAC	4 (27%)	11 (73%)	15 (100%)
Decisão Administrativa	3 (20%)	12 (80%)	15 (100%)
Audiência Pública	2 (13%)	13 (87%)	15 (100%)
Atuação Conjunta	2 (13%)	13 (87%)	15 (100%)

A ‘atuação conjunta’ mostrada pela tabela 8 disse respeito, em um caso, à união de esforços entre o governo do Rio de Janeiro e o Ministério Público para cuidar da questão do vandalismo nas manifestações. O outro caso referiu-se à atuação do Ministério Público conjuntamente à Defensoria Pública, Advocacia e Organizações Não-Governamentais para tratar do problema da falta de vagas em creches na cidade de São Paulo.

A distribuição das matérias relacionadas à atuação judicial é a mostrada pela tabela 9.

Tabela 9 – Forma de atuação judicial

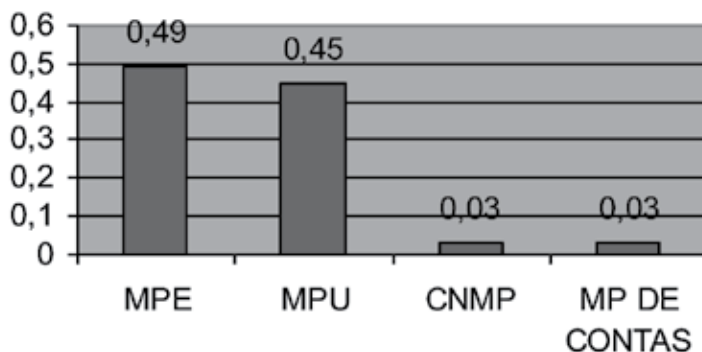
	Sim	Não	Total
Ação Civil	19 (29%)	47 (71%)	66 (100%)
Ação Penal	35 (53%)	31 (47%)	66 (100%)
Fiscal da Lei	5 (8%)	61 (92%)	66 (100%)

Verifica-se, pela análise das tabelas do presente item, que a atuação extrajudicial foi mais retratada que a atuação judicial, fato que se deve, principalmente, à maior frequência de matérias relacionadas à atuação extrajudicial administrativa, em que estão classificadas as investigações de modo geral.

6. Divisão constitucional do Ministério Público nas matérias

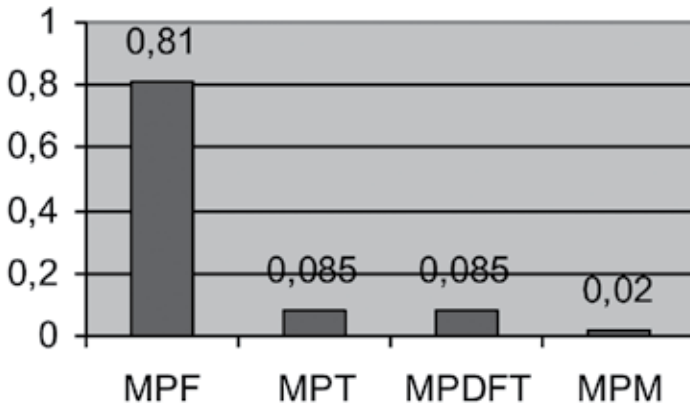
Este tópico teve por objetivo verificar o quantitativo de matérias tratou de cada ramo do Ministério Público no país, ou seja, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público da União, sendo também consideradas notícias sobre o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público de Contas.

Gráfico 1 – Divisão do Ministério Público
(Incluindo CNMP e MP de Contas)



Conforme mostrado pelo gráfico 1, o Ministério Público Estadual como um todo respondeu por 49% das matérias analisadas, ficando o Ministério Público da União com 45%. Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público de Contas responderam por 3% das notícias cada um.

Gráfico 2 – Ramos do Ministério Público da União



Quanto às divisões do Ministério Público da União, o Ministério Público Federal foi o que mais apareceu, com 81% das referências. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Ministério Público do Trabalho representaram 8,5% das notícias cada um, representando o Ministério Público Militar apenas 2% das notícias (gráfico 2).

7. Forma de menção da Instituição na matéria

O objetivo deste tópico foi verificar como as matérias mencionaram a Instituição conforme a divisão referida no item 6. Buscou-se, em suma, analisar se a Instituição foi tratada de maneira genérica ou se as notícias tiveram a preocupação de explicitar a qual ramo ou divisão do Ministério Público se referiram, questão considerada relevante tendo em vista a influência do jornal na percepção dos leitores.

Conforme explicitado pela tabela 11, verificou-se que, em relação ao Ministério Público Estadual, apenas 36% das men-

ções foram expressas, sendo o restante objeto de inferência por parte dos autores do presente artigo.

Já o Ministério Público Federal apresentou proporção inversa, com 72% de menções expressas e apenas 28% não expressas.

Ministério Público do Trabalho, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público de Contas apareceram de forma expressa em todas as matérias, havendo-se que levar em consideração, no entanto, o reduzido número de notícias em que apareceram, observação válida, também, em relação ao Ministério Público Militar, que foi objeto de apenas uma matéria, de forma não expressa.

Tabela 10 – Frequência de menção expressa da Instituição na Matéria

	SIM	NÃO	TOTAL
MPE	23 (36%)	41 (64%)	64 (100%)
MPF	28 (72%)	11 (28%)	39 (100%)
MPT	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)
MPDFT	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)
MPM	0 (0%)	1 (100%)	1 (100%)
CNMP	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)
MP DE CONTAS	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)

8. Conclusões

Buscou-se, no presente trabalho, analisar a maneira como a atuação do Ministério Público foi retratada, em um momento específico, por um segmento da mídia impressa brasileira, no caso o jornal Folha de São Paulo.

A análise da amostra revelou que grande parte das notícias no período considerado disseram respeito à atuação especializada da Instituição, mostrando uma imagem diferente daquela que normalmente a vincula a uma atuação majoritariamente penal *stricto sensu*.

Além disso, as matérias refletiram o Ministério Público como Instituição bastante atuante nas atividades de investigação, sobretudo no que se refere aos casos relacionados à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção, fato que talvez explique o apoio da sociedade civil à rejeição da PEC-37 naquele momento.

Há que se destacar, entretanto, no período analisado, o baixo número de notícias atinentes à atuação resolutiva da Instituição, aqui considerada como aquela referente à realização de audiências públicas, mediação, estabelecimento de termos de ajustamento de conduta, entre outros, corroborando a observação de Maria Tereza Sadek no sentido de que informações sobre esse tipo de atuação nem sempre são divulgadas como deveriam.

Por outro lado, ao indicar um considerável número de notícias relacionadas tanto à atividade investigativa penal como ao inquérito civil, os resultados refletiram o que Marcelo Goulart considera também fazer parte do modelo resolutivo de atuação institucional, ou seja, aquele em que o Ministério Público procura, de forma eficaz, construir os elementos necessários à sua atuação, instrumentalizando-se para alcançar seus objetivos na defesa da sociedade, da democracia e dos direitos difusos e coletivos.

Como Instituição relevante, é natural que eventuais críticas também se fizessem presentes nas matérias, mas elas representaram apenas 5,3% das notícias, dizendo respeito, muitas

vezes, à atuação de um membro específico ou configurando-se como discordância ou reação a alguma determinação afeita à atuação institucional. Nesse sentido, consideramos que as notícias trataram positivamente a Instituição e refletiram, em grande medida, as transformações experimentadas pelo Ministério Público brasileiro nos últimos anos.

Ressalte-se, por fim, que, dado o recorte temporal aqui considerado, não estão refletidas nas notícias a atuação da Instituição no período pós Lava Jato, iniciado no ano de 2014, revelando a necessidade de que novas investigações sejam realizadas, a fim de repercutir a atuação ainda mais recente da Instituição, que teve grande impacto na mídia de modo geral.

9. Referências

ABREU, Alzira Alves. Mídia e Ministério Público: relações convergentes e conflituosas. In: Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 25 a 29 de outubro de 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt11-10/3717-aaabreu-midia/file>>. Acesso em: 25 maio 2018.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Coord.). *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 41-91.

ARANTES, Rogério Bastos. O Ministério Público e a corrupção política em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza. (Orgs.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edeistein de Pesquisas Sociais, 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

FOLHA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://edicaodigital.folha.com.br/home.aspx>>. Acesso em: jan./fev. 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e democracia: teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

MACEDO, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza. *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edeistein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/4w63s/pdf/sadek-9788579820328.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

MEDITSCH, Eduardo; SEGALA, Mariana. Vozes do povo e vozes do poder: uma análise dos atores das notícias do principal telejornal brasileiro. *Revista prisma.com*, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://ojs.letras.up.pt/index.php/prisma-com/article/view/2146/1979>>. Acesso em: 25 maio 2018.

SADEK, Maria Tereza. *A construção de um novo Ministério Público Resolutivo*. Belo Horizonte: MPMG, 8 set. 2008. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 maio 2018.

Artigo recebido em: 31/03/2014.

Artigo aprovado em: 30/05/2018.

DOI: 10.5935/1809-8487.20180002