

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Informação e Comunicação
Programa de Pós-Graduação em Comunicação

Cristina Rosa Franco

A COMUNICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS
O DESAFIO DE CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA

Goiânia
2016

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☒ **Dissertação** ☐ **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor (a):	CRISTINA ROSA FRANCO		
E-mail:	cristina.rosafranco@gmail.com		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página? ☒ Sim ☐ Não			
Vínculo empregatício do autor			
Agência de fomento:			Sigla:
País:	Brasil	UF: GO	CNPJ:
Título:	A COMUNICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS - O DESAFIO DE CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA		
Palavras-chave:	comunicação pública; cidadania; Ministério Público		
Título em outra língua:	LA COMUNICACIÓN DE MINISTERIO PÚBLICO DEL GOIÁS - EL DESAFÍO DE CONTRIBUIR PARA EL DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA		
Palavras-chave em outra língua:	comunicación pública; ciudadanía; Ministerio Público		
Área de concentração:	Comunicação, Cultura e Cidadania		
Data defesa: (dd/mm/aaaa)	10 de maio de 2016		
Programa de Pós-Graduação:	Mestrado em Comunicação		
Orientador (a):	Tiago Mainieri		
E-mail:	tiagomainieri@gmail.com		
Co-orientador (a):			
E-mail:			

3. Informações de acesso ao documento:

Liberação para disponibilização?¹ ☒ total ☐ parcial

Em caso de disponibilização parcial, assinale as permissões:

☐ Capítulos. Especifique: _____

☐ Outras restrições: _____

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O Sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.

Assinatura do (a) autor (a)

Data: 20 / maio / 2016

¹ Em caso de restrição, esta poderá ser mantida por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto a coordenação do curso. Todo resumo e metadados ficarão sempre disponibilizados.

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Informação e Comunicação
Programa de Pós-Graduação em Comunicação

A COMUNICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS
O DESAFIO DE CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Comunicação da Faculdade de Informação
e Comunicação da Universidade Federal de
Goiás para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Comunicação,
Cultura e Cidadania.

Linha de Pesquisa: Mídia e Cidadania

Orientador: Prof. Dr. Tiago Mainieri

Goiânia
2016

Ficha catalográfica elaborada automaticamente
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob orientação do Sibi/UFG.

Rosa Franco, Cristina

A comunicação do Ministério Público de Goiás [manuscrito] : O
desafio de contribuir para o desenvolvimento da cidadania / Cristina
Rosa Franco. - 2016.

CLIX , 159 f.

Orientador: Prof. Dr. Tiago Mainieri.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade
de Informação e Comunicação (FIC) , Programa de Pós-Graduação em
Comunicação, Goiânia, 2016.

Bibliografia. Anexos. Apêndice.

Inclui lista de figuras, lista de tabelas.

1. comunicação pública. 2. cidadania . 3. Ministério Público. I.
Mainieri, Tiago, orient. II. Título.

Cristina Rosa Franco

A COMUNICAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS
O DESAFIO DE CONTRIBUIR PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIDADANIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação para obtenção do título de Mestre em Comunicação, aprovada em 10 de maio de 2016 pela banca examinadora composta pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Tiago Mainieri
Orientador – FIC/UFG

Prof. Dr. Magno Medeiros
FIC/UFG

Prof^a. Dra^a. Maria Helena Weber
Fabico/UFRGS

Goiânia
2016

*A meus queridos pais, Rubens e Maria José,
por serem comunicadores de amor, fé e esperança*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir caminhar mais longe e voar mais alto;

Aos meus irmãos, Renata e Marcelo, que trilharam antes este caminho do conhecimento e puderam guiar a irmã caçula com tranquilidade e confiança, como sempre fazem;

À minha prima-irmã, Luciana, e à minha cunhada-irmã, Ana Cláudia, pelo apoio e incentivo constantes;

Ao meu sobrinho Mateus, que chegou para encher minha vida de mais amor;

Ao meu orientador, Tiago Mainieri, pela paciência, acolhimento e generosidade nas orientações;

Aos professores Magno Medeiros e Maria Helena Weber, por aceitarem o convite para participarem da banca;

Ao Ministério Público de Goiás, pelo apoio à pesquisa e, em especial, aos amigos do Núcleo de Jornalismo, Ricardo, Ana Cristina e Cristiani, pela compreensão nas minhas ausências e confiança no meu trabalho;

Ao Leonardo (Recepção Cidadã), Pedro (Cerimonial), Rodrigo (Escola Superior), Mônica (Caej), Danila e Ana Carolina (estagiárias de jornalismo), que contribuíram diretamente para a realização dos grupos focais;

Aos amigos do mestrado, por dividirem comigo angústias, dúvidas e dificuldades; mas, principalmente, alegrias, realizações e conquistas;

À minha amiga Gloria Patrícia, que veio da Colômbia me ensinar o quanto aprendemos também fora da sala de aula. Sua amizade é um dos tesouros deste curso!

A todos os meus queridos amigos que, de perto ou de longe, sempre torceram por mim.

É preciso pôr a dignidade da pessoa humana no âmago de cada perspectiva e de cada gesto. Os outros interesses, embora sejam legítimos, são secundários.

Papa Francisco - Homilia no Estádio Romagnoli Campobasso – 5 de julho de 2014

RESUMO

Esta dissertação tem a proposta de analisar se a comunicação pública empreendida pelo Ministério Público do Estado de Goiás consegue contribuir para o desenvolvimento da cidadania. A investigação é construída a partir dos conceitos de cidadania e comunicação pública e suas aproximações. A metodologia abrange não somente a pesquisa bibliográfica, como também o desenvolvimento de um estudo de caso em que são verificados, de um lado, os canais de comunicação da instituição e, de outro, a percepção dos cidadãos sobre a comunicação do órgão, por meio de grupos focais. Por fim, os elementos da pesquisa são analisados a partir de uma perspectiva evolutiva da comunicação pública, verificando-se em que patamar dessa escala de desenvolvimento está a comunicação do Ministério Público de Goiás.

Palavras-chave: comunicação pública; cidadania; Ministério Público

RESUMEN

Esta tesis tiene como propuesta examinar si la comunicación pública llevada a cabo por el Ministerio Público del Estado de Goiás puede contribuir al desarrollo de la ciudadanía. Esta investigación se basa en los conceptos de ciudadanía y comunicación pública y sus accesos. La metodología abarca no sólo la investigación bibliográfica, sino también el desarrollo de un estudio de caso en que se analiza, por un lado, los canales de comunicación de la institución y, por el otro, la percepción de los ciudadanos sobre el órgano de comunicación, a través de grupos focales. Por último, los elementos de la investigación son analizados desde una perspectiva evolutiva de comunicación pública, comprobando en que nivel de esta escala de desarrollo está la comunicación del Ministerio Público de Goiás.

Palabras-clave: comunicación pública; ciudadanía; Ministerio Público

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Página inicial do Portal do Ministério Público de Goiás	94
Figura 2 – Página inicial do Twitter do Ministério Público de Goiás	99
Figura 3 – Página inicial do Facebook do Ministério Público de Goiás	100
Figura 4 – VT da Campanha Criança Não é Brinquedo	106
Figura 5 – Página inicial do social game Perigos da Net	107
Figura 6 – Flyer de Divulgação da Campanha É Legal Ter Pai	108
Figura 7 – Formulário eletrônico para contato com a Ouvidoria do MP de Goiás	111
Figura 8 – Página do Portal da Transparência do Ministério Público de Goiás	113
Figura 9 – Página que reúne as edições do DOMP	115
Figura 10 – Edifício de Rolando X Ministério Público de Goiás	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas de publicações / MP-GO 2014.....	95
Tabela 2 – Relação de releases divulgados pelo MP-GO no ano de 2014 e a repercussão nos jornais <i>O Popular</i> , <i>Diário da Manhã</i> e <i>O Hoje</i>	97
Tabela 3 – Estatística do Projeto É Legal Ter Pai – 2011/201.....	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
 CAPÍTULO I – DEFININDO A CIDADANIA E IDENTIFICANDO APROXIMAÇÕES COM O MINISTÉRIO PÚBLICO	
1.1 A cidadania e a história	20
1.2 Cidadania no Brasil	24
1.3 Direitos Humanos e cidadania	30
1.4 Cidadania e Ministério Público	35
1.5 Cidadania e comunicação	38
 CAPÍTULO II – A COMUNICAÇÃO PÚBLICA, SEUS MÚLTIPLOS SIGNIFICADOS E SUA CONSTRUÇÃO	
2.1 Um conceito em construção	45
2.1.1 Do interesse público ao capital social	57
2.2 Rotinas produtivas e critérios de noticiabilidade	62
2.2.1 MP como superfonte	65
2.3 Aproximações entre a comunicação pública e o Ministério Público	69
2.4 Comunicação pública e as novas tecnologias	74
2.5 Pensando o campo da comunicação pública	78
 CAPÍTULO III – A COMUNICAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS: UM ESTUDO DE CASO	
3.1 Detalhando a metodologia	83
3.1.1 Caso: Ministério Público de Goiás	86
3.2 Os canais de comunicação pública do MP-GO	92
3.2.1 Assessoria de Comunicação Social	92
3.2.2 Ouvidoria	110
3.2.3 Portal da Transparência	112
3.2.4 Diário Oficial Eletrônico	114
3.2.5 Atuação extrajudicial	115
3.3 O grupo focal e a percepção dos cidadãos sobre o MP	119

3.3.1 Análise do estudo	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140
APÊNDICE	
APÊNDICE I – Roteiro da entrevista com grupo focal	147
ANEXOS	
ANEXO I - Divulgação sobre o MP-GO nos jornais impressos no primeiro e segundo semestre de 2014.....	148
ANEXO II - Produção e postagem de notícias nos sites dos MPs brasileiros.....	151
ANEXO – III – Pesquisa de Satisfação do Cidadão em Relação ao Portal do MP-GO.....	152
ANEXO – IV – Pesquisa de Satisfação dos Usuários de Atendimento no Edifício-Sede do Ministério Público	154
ANEXO V – Balanço geral do Disque 100 – 2011/2014	159

INTRODUÇÃO

A comunicação é instigante, provocadora. É através dela que nos identificamos enquanto cidadãos e buscamos continuamente compreender o mundo à nossa volta. Portanto, o reconhecimento de um indivíduo enquanto cidadão passa, necessariamente, pelas relações comunicacionais desenvolvidas no âmbito da esfera pública.

Para Bordenave (2004, p. 16-19), “a comunicação é uma necessidade básica da pessoa humana, do homem social”. Assim, mais que o direito à livre expressão do pensamento, garantido pela Constituição Federal, o cidadão brasileiro precisa ter garantido, de forma efetiva, o direito de acesso à informação. Neste contexto, os meios de comunicação, mais do que informar e entreter, auxiliam, na socialização, na atualização dos fatos.

Contudo, é grande a responsabilidade dos órgãos públicos em desenvolver uma comunicação que não seja somente de incompreensíveis prestações de contas ou de uso político-partidário. Na busca pelo amadurecimento democrático, cabe aos entes estatais empreender um fluxo dialogal de informações com a sociedade, com vistas a possibilitar o alcance da cidadania, o que tem sido definido como comunicação pública. A comunicação pública, enquanto um campo comunicacional, possui interfaces que se articulam com outras áreas da comunicação social, mas com ênfase em aspectos como o interesse público e o diálogo com o cidadão.

Desse modo, é pertinente aprofundar a análise da comunicação pública de um órgão que tem como vocação a defesa dos cidadãos, o Ministério Público. Uma instituição que deve fiscalizar o devido cumprimento das leis e, portanto, garantir a cidadania. O interesse pelo estudo está diretamente relacionado à busca pelo entendimento sobre como um órgão público que tem a missão de zelar pelos direitos dos cidadãos e, assim, ainda mais responsabilidade na implementação da comunicação pública, tem desenvolvido esta área comunicacional.

Também é motivo de interesse sobre o tema minha experiência como assessora de comunicação do Ministério Público do Estado de Goiás. Ser servidor público pressupõe compromisso com o cidadão. Dessa maneira, refletir sobre as práticas diárias de comunicação do órgão à luz do conhecimento acadêmico é uma tentativa de aliar estes dois universos.

Logo, para melhor entendermos a aproximação do órgão com a comunicação pública e a cidadania, é necessário que se diga que o Ministério Público Brasileiro é uma instituição que tem atribuição fiscalizatória e autonomia funcional, administrativa e financeira em relação aos demais poderes. A atual conformação do órgão foi regulamentada pela

Constituição Federal de 1988, no capítulo em que são tratadas as funções essenciais à Justiça. Em seu artigo 127 a Constituição define que, “o Ministério Público é 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.” (Constituição, 1988, p. 39)

Isso significa que é um órgão que tem o dever de zelar pela manutenção dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), da democracia e também defender os interesses públicos, de forma geral, e os individuais, quando dizem respeito a um grupo indeterminado da coletividade. De forma simplificada, podemos dizer que o Ministério Público brasileiro é o responsável por buscar a responsabilização de crimes contra o meio ambiente, exigir a melhoria dos serviços de saúde, cobrar a garantia do acesso à educação, além de também fazer o controle externo da atividade policial, da defesa dos direitos do consumidor e atuar no combate à corrupção. Em outras palavras, deve garantir o efetivo respeito aos direitos do cidadão assegurados pela Constituição Federal.

Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹ e conduzida pela empresa *Praxian Business & Marketing Specialists*, o Ministério Público foi reconhecido como a instituição pública mais confiável do País pelos entrevistados. Além disso, apontou que a atuação mais lembrada do órgão é o combate à corrupção. O estudo foi feito em 348 municípios, nas cinco regiões do Brasil, entre os dias 27 de setembro e 22 de novembro de 2014.

Em Goiás, o Ministério Público Estadual está presente nas 129 comarcas do Poder Judiciário e, em sua organização administrativa, desenvolve a comunicação pública por meio de canais administrativos e de comunicação social, sendo os primeiros a Ouvidoria, o Portal da Transparência e o Diário Oficial Eletrônico. Já os canais de comunicação social são representados pela Assessoria de Comunicação Social do órgão, os grupos de trabalho (formados a partir da atuação extrajudicial da instituição), audiências públicas, eventos e palestras nas quais membros do MP são participantes.

Esta divisão dos canais de comunicação social é delineada para este trabalho, visando apenas esclarecer de modo mais didático a estrutura de comunicação pública do órgão, que não é feita exclusivamente pela Assessoria de Comunicação Social.

¹ Pesquisa e Diagnóstico de Imagem CNMP e MP Âmbito Nacional 2014. Disponível em: www.portalaamp.com.br/index.php/comunicacao/noticias-comunicacao/693-diagnostico-de-imagem-do-cnmp-e-ministerio-publico-e-divulgado. Acesso em 20 jan. 2015.

Diante deste cenário, o problema de pesquisa delineado no trabalho está centrado na busca por investigar se as ações de comunicação pública empreendidas pelo Ministério Público de Goiás têm colaborado para o desenvolvimento da cidadania. A contribuição, portanto, reside na análise da efetividade e a contribuição dos meios utilizados pela instituição para o incremento da comunicação pública. É um objetivo do estudo, desse modo, conhecer profundamente o que tem sido feito pela instituição para a aproximação com a população e para que os cidadãos sejam informados sobre os direitos de cidadania.

Para Duarte J. (2009), a comunicação pública (e aqui inclui-se a do Ministério Público de Goiás), deve possibilitar que o cidadão compreenda a informação que lhe diz respeito, até mesmo aquela que não busca por não saber que existe. Portanto, é imprescindível que a comunicação pública do órgão possibilite que o cidadão conheça o Ministério Público de Goiás e saiba quando recorrer a ele para a garantia de direitos.

Para a estruturação metodológica do trabalho, inicialmente, é desenvolvida uma pesquisa bibliográfica sobre cidadania e comunicação pública, conceitos fundamentais para a compreensão do tema de estudo. Em seguida, optou-se por realizar um estudo de caso, metodologia que se mostrou adequada à proposta deste trabalho, por se basear na análise empírica de uma situação atual. Desse modo, a unidade de análise é o próprio Ministério Público de Goiás.

Além disso, foram feitas pesquisas documentais relativas a cada um dos canais administrativos e de comunicação social da instituição (relatórios, pesquisas), a partir de dados referentes ao período entre 2011 e 2015. Por fim, foi aplicada a técnica do grupo focal, visando buscar tendências quanto à percepção da comunicação do Ministério Público de Goiás de cidadãos que tiveram algum ou nenhum contato com os serviços prestados pelo órgão.

Assim, no Capítulo I é delineado o conceito de cidadania historicamente, a partir da construção do Estado Democrático de Direito. Além de abordar a percepção desta conceituação na sociedade brasileira, este capítulo apresenta as correlações com a instituição Ministério Público e busca traçar as aproximações com a comunicação, sob o prisma da cidadania.

No Capítulo II é apresentado o surgimento dos estudos de comunicação pública e as tentativas de definição de suas bases e abrangências por diferentes autores. Igualmente, procura-se esboçar as possibilidades aproximativas dessa forma de comunicação com a atuação do Ministério Público, que, assim como a comunicação pública, tem uma opção pela

cidadania e o interesse público. Também é apresentada a viabilidade de se tratar a comunicação com um direito e, por fim, analisa como os temas de interesse público são avaliados de acordo com os critérios e parâmetros da comunicação pública.

Ao Capítulo III cabe o detalhamento da metodologia do trabalho, com o detalhamento do estudo de caso, desenvolvido para melhor compreensão das apreciações apresentadas nesta dissertação. Assim, são apresentadas análises individuais dos canais administrativos e de comunicação social da instituição, que visam considerar se, de fato, o órgão alcança, através desses meios, o fomento da cidadania.

Neste capítulo também são apresentadas as análises dois grupos focais realizados, que tiveram como objetivo analisar qualitativamente as ponderações dos participantes quanto à possibilidade de diálogo entre a sociedade e o Ministério Público. Ao final, todos estes elementos são confrontados com a escala evolutiva da comunicação pública proposta pelo autor italiano Stefano Rolando (2011), que utiliza a metáfora de um edifício para comparar os estágios de desenvolvimento da comunicação pública.

Dessa maneira, pretende-se com este trabalho, que seja profundamente analisada a possibilidade de a comunicação pública do Ministério Público de Goiás contribuir para o desenvolvimento da cidadania. A resposta, portanto, pode contribuir não somente com o campo acadêmico, pelo desenvolvimento da argumentação teórica, como também na prática social, pela análise do caso real.

CAPÍTULO I - CIDADANIA

“A cidadania é uma invenção coletiva. Cidadania é uma forma de visão do mundo”
(Paulo Freire, Pedagogia da esperança, 1992)

1. CIDADANIA

A cidadania, para muitos, não passa de um conceito que está ligado apenas a direitos e, em especial a direitos sociais como saúde, educação, segurança, defesa dos idosos, da pessoa com deficiência, entre outros. No entanto, este termo é mais amplo e polissêmico, sendo, por isso, abordado de diferentes modos e por diversos autores.

Dessa forma, este capítulo pretende delinear fatores históricos e sociais que compõem a atual noção de cidadania, em especial aquela construída no Brasil. Também busca diferenciar este conceito do de Direitos Humanos, para o melhor entendimento quanto aos mecanismos de garantia de ambos, assegurados pela consolidação do sistema jurídico vigente. É delineada ainda uma aproximação entre cidadania e comunicação e como esta relação é afetada pelo consumo, tendo em vista que o acesso a bens, sejam tangíveis ou intangíveis, pode modificar a construção da cidadania.

1.1 A cidadania e a história

É possível falar em cidadania desde a idade antiga, na democracia ateniense ou na república romana, mas, da forma como esse conceito chega aos nossos dias, tem como base os movimentos instauradores do Estado moderno. Segundo Barbalho (2005), em oposição aos regimes baseados em hierarquias e valores honoríficos, como as monarquias absolutistas, a burguesia assumiu o poder defendendo a ideia do liberalismo, cujo ponto principal era a apologia da liberdade individual como um direito natural do homem.

Dessa forma, dois momentos foram definidores para este deslocamento: a Revolução Americana, que estourou em meados dos anos 1770, e a Revolução Francesa, que tem seu início com a reunião dos Estados Gerais, em 1789. Segundo Singer (2008), a Revolução Americana foi pioneira na formulação dos direitos humanos, pois, pela primeira vez um povo fundamenta sua aspiração à independência nos princípios de cidadania. Ou seja, coloca como finalidade primordial do Estado a preservação das liberdades dos integrantes do povo, elevados à condição de sujeitos políticos.

Já a Revolução Francesa possibilitou a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que em sua cláusula primeira declara que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”². Em um país em que a aristocracia ainda se fazia

² Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>. Acesso em 17 fev.2015.

presente e relutava em abrir mão de seus privilégios, esta cláusula sintetizou toda uma revolução social. Para Barbalho (2005, p. 27), “a importância dos revolucionários franceses está não apenas em terem definido princípios de cidadania, mas por defendê-los como universais”.

Mondaini (2008) aponta ainda que a nova visão de mundo trazida por estas revoluções exigiu um severo questionamento dos princípios que embasavam o sistema estamental de privilégios, em que havia pouca ou quase nenhuma mobilidade social. Significou uma mudança revolucionária na percepção da desigualdade entre os homens como fato natural instituído pela vontade divina e, dessa forma, fadado à eternidade. Para o autor, um dos acontecimentos mais significativos dessa passagem deu-se como desenvolvimento de uma consciência histórica da desigualdade, que serviu de pano de fundo para uma importante transformação na trajetória da humanidade: a do cidadão/súdito para o cidadão/cidadão.

O fato de habitar uma cidade (de ser cidadão) não basta mais ao homem. Os novos tempos exigem que este passe a ter também direitos nessa mesma cidade e não mais somente deveres. A obscuridade de uma Era dos Deveres abre espaço para uma promissora Era dos Direitos. (MONDAINI, 2008, p. 116)

Dessa forma, com a crise do Estado liberal-burguês, decorrente do crescente confronto de classes iniciado na segunda metade do século XIX, acontece a ampliação da cidadania civil e política pela constitucionalização de novos direitos, justamente no campo econômico, por meio do Estado de Bem-Estar Social, de caráter intervencionista. Assim, as matrizes do conceito moderno de cidadania têm como ponto de partida o reconhecimento, pelos Estados então constituídos, de que o indivíduo é sujeito de direitos e que é dever do Estado garanti-los.

De acordo com Singer (2008), apesar de a Alemanha ter inaugurado uma série de garantias sociais patrocinadas e eventualmente subsidiadas pelo Estado, é na Grã Bretanha que nasce o Estado de Bem-Estar Social, o conjunto de direitos sociais de amparo a trabalhadores e suas famílias. No entanto, a generalização internacional dos direitos sociais ganhou impulso com as duas grandes guerras mundiais, quando a classe trabalhadora, sobretudo a europeia, foi submetida a sofrimentos extremos por mais de uma década e meia. “Naturalmente os anseios por mudanças e compensações se acumularam durante este longo período e influenciaram o grande avanço do estado de bem-estar social”. (SINGER, 2008, p. 247)

A construção do desenvolvimento histórico dos direitos é definida pelo sociólogo britânico T. S. Marshall, que teorizou a noção de cidadania que se converteu em padrão para os nossos dias, a cidadania social. Em Marshall (1967), a cidadania é tida como a igualdade humana básica de participação numa comunidade política. “A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (MARSHALL, 1967, p.74).

Para o autor, o conceito está associado ao desenrolar histórico do desenvolvimento de direitos civis, políticos e sociais. Essa sequência foi percebida no contexto da história britânica, quando, no século XVIII, teriam surgido os direitos civis necessários à liberdade individual e à igualdade formal, como o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, de imprensa, de pensamento e fé.

Já o século XIX, segundo Marshall (1967), foi marcado pela busca da garantia de direitos políticos, como o direito de votar e ser votado e reunir-se em assembleia. Por fim, os direitos sociais, surgidos no século XX, seriam aqueles capazes de conferir um mínimo de bem-estar econômico e segurança, o direito de participar na herança social, bem como de acesso aos serviços educacionais e sociais.

Assim, esta progressiva ampliação de direitos se materializou no desenvolvimento de um Estado que pretendeu reconhecer integralmente a cidadania social de seus membros, o Estado de Bem-Estar Social. Apesar de ter sido historicamente fruto da luta de classes trabalhadoras e classes sociais então alijadas de direitos, a ideia do Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, como observa Corrêa (2003) e Cortina (2005) e, como consequência, desencadeou um retrocesso dos direitos sociais, na visão de Singer (2008).

Conforme assinala Singer (2008), mais que verificar as leis em vigor, uma análise quanto à vigência dos direitos sociais pode ser feita ao se comparar o gasto social, com o Produto Interno Bruto (PIB) entre países e sua evolução no tempo. A lógica sintética é a de que os que mais gastam, mais atendem aos direitos sociais. Contudo, de acordo com o autor, a partir da década de 1980 a ortodoxia econômica e a ideologia dominante no mundo capitalista mudaram, gerando situações conflitantes para a manutenção de benefícios.

Na economia houve um crescente fortalecimento do neoliberalismo, o que significou mudanças na relação de gastos dos governos com a população. Para Singer (2008, p. 254), “o neoliberalismo é umbilicalmente contrário ao estado de bem-estar, porque seus valores individualistas são incompatíveis com a própria noção de direitos sociais”.

Compartilhando a mesma visão do autor, Corrêa (2003) defende que vivemos uma crise do estado intervencionista no campo social, em razão dos postulados do neoliberalismo e de um processo de globalização acentuadamente excludente. Para o autor, as condições materiais para a existência digna do ser humano não são dadas gratuitamente pelos detentores do poder político nem pelas grandes corporações, gerando conflitos na relação de forças dos diversos grupos sociais.

Já Cortina (2005) pondera que satisfazer as exigências da cidadania social é indispensável para que as pessoas se saibam e se sintam membros de uma comunidade política, ou seja, cidadãos, “porque só pode sentir-se parte de uma sociedade quem sabe que essa sociedade se preocupa efetivamente com sua sobrevivência, e com uma sobrevivência digna” (CORTINA, 2005, p. 52). No entanto, a autora destaca que esta situação somente pode ser alcançada em um Estado de Justiça, não por um Estado de Bem-Estar.

O chamado “Estado de Bem-Estar” confundiu, a meu ver, a proteção de direitos básicos com a satisfação de desejos infinitos, medidos em termos do “maior bem-estar do maior número”. Mas confundir a justiça, que é um ideal da razão, com o bem-estar, que é um ideal da imaginação, é um erro pelo qual podemos acabar pagando um alto preço: esquecer que o bem-estar deve ficar a expensas dos próprios indivíduos, ao passo que a satisfação dos direitos básicos é uma responsabilidade social de justiça, que não pode ficar exclusivamente nas mãos dos indivíduos, mas continua a ser indispensável um novo Estado social de direito – um Estado de Justiça, não de bem-estar – avesso ao megaestado, avesso ao “eleitoreirismo”, e consciente de que deve estabelecer novas relações com a sociedade civil. (CORTINA, 2005, p. 68-69)

Esta diferenciação retrata uma reação comum do cidadão frente ao Estado provedor, a insatisfação frente às expectativas. Assim, em um Estado que se propõe resguardar direitos sociais de forma universal, como no caso brasileiro, é consequente que haja um alto nível de exigência, em razão do respaldo legal para o acesso a esses direitos. Por outro lado, também é certo que, apesar de se propor à proteção de direitos básicos, por vezes, o Estado não consegue garantir direitos mínimos.

Refletindo sobre a ideia de um Estado de Justiça, a autora sustenta que a legitimação desta forma de gestão se dá com a garantia universal de mínimos de justiça, por meio da satisfação de direitos básicos, e não pela garantia de bem-estar, este ligado a desejos psicológicos e, portanto, infinitos. A partir dessa análise, é possível sugerir que este Estado de Justiça somente pode ser concretizado pela existência de um sistema jurídico consolidado.

Cortina (2005) não aprofunda esta questão, mas afirma que num estado em que as normas jurídicas são legitimadas pela sociedade, um estado social de direito, existe o pressuposto ético da defesa dos direitos humanos. Portanto, para a autora, a exigência que se apresenta é a exigência ética de justiça, que deve ser atendida por qualquer estado que queira se pretender legítimo.

A partir desse referencial histórico, pode-se dizer que a cidadania tem nuances que se tencionam, mas que carregam em si os fenômenos sociais de um povo, sendo resguardada desde os primórdios por um sistema de justiça, o qual deve garantir que todos sejam cidadão plenos. Se aqui se inicia a análise sobre as possibilidades de garantia de direitos, cabe fazermos uma pausa na reflexão para apresentar como o conceito de cidadania foi desenvolvido e tem sido tratado no Brasil. Para esta abordagem vamos recorrer fundamentalmente ao trabalho do sociólogo José Murilo de Carvalho, apresentado em seu livro *Cidadania no Brasil, o longo caminho* (2010).

1.2 Cidadania no Brasil

Para Pinsky (2008), a cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. Corroborando esta ideia, Carvalho (2010, p. 220) afirma que “seria tolo achar que só há um caminho para a cidadania. A história mostra que não é assim”. De acordo com o autor, houve percursos distintos em diferentes países, como o observado por Marshall na Inglaterra. Assim, é razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão.

Segundo Carvalho (2010), no Brasil a pirâmide de Marshall foi posta de cabeça para baixo. O autor inglês defendia que a conquista dos direitos passava por uma sequência não somente cronológica, mas também lógica. Tendo como base o exercício dos direitos civis e das liberdades individuais, os ingleses reivindicaram o direito de votar, de participar do governo de seu país. Essa participação permitiu, por sua vez, a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução de direitos sociais.

Contudo, no caso brasileiro, a análise histórica proposta por Carvalho (2010) permite concluir que primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão de direitos políticos e redução dos direitos civis. Depois vieram os direitos políticos, também com intervalos de suspensão desses direitos e, finalmente, os direitos civis, que ainda hoje continuam inacessíveis a grande parte da população.

Segundo sustenta o autor, foi no período entre 1930 e 1945, conhecido como Era Vargas, que foi implantada grande parte da legislação trabalhista e previdenciária, além de desenvolvida a organização sindical. Diferentemente de outros países, no Brasil estes direitos sociais não foram conquistados pela insurgência popular, mas concedidos com intenções claras. Para exemplificar esta situação ele cita a definição da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que possuem evidente influência da *Carta de Lavoro*, a lei sindical corporativa do fascismo italiano. Por esta legislação, ele afirma, buscava-se fortalecer o sindicalismo pelego, ligado ao Estado e inviabilizar reivindicações vigorosas para os trabalhadores.

De acordo com o autor, além de possuir um cunho fascista, a CLT em momento algum se prestou a regulamentar o trabalho rural, excluindo por completo esse setor, que, ainda na década de 1930, representava a maioria da mão de obra ativa do País. Os trabalhadores rurais apenas puderam contemplar a regularização de seus serviços com o ingresso dos militares no poder, sofrendo, assim, a marginalização nos direitos sociais, como afirma Carvalho (2010, p.123):

Em toda essa legislação houve um grande ausente: o trabalhador rural. Embora não fossem explicitamente excluídos, exigia-se lei especial para sua sindicalização, que só foi introduzida em 1963. A extensão da legislação social ao campo teve que esperar os governos militares para ser implementada. Esse grande vazio na legislação indica com clareza o peso que ainda possuíam os proprietários rurais. O governo não ousava interferir em seus domínios levando até eles a legislação protetora dos direitos dos trabalhadores. O receio de atingir a classe média urbana pode também ter influenciado o esquecimento dos trabalhadores domésticos

Para se ter uma ideia da fragilidade dos direitos sociais até então garantidos para a população, Singer (2008) aponta que, com a redemocratização, muitos desses direitos foram incluídos na Constituição de 1946, inclusive o direito de greve, entretanto, logo após a promulgação da lei os sindicatos foram colocados sob intervenção federal, readquirindo sua autonomia somente em 1952, com a eleição de Getúlio Vargas à presidência. Apesar de avanços durante a década de 1950 (13º salário, o reajuste anual e a extensão dos direitos aos trabalhadores do campo), com a instauração da ditadura militar, que se manteve no poder de 1964 a 1984, a luta de classes foi sufocada pela repressão. Ou seja, em um curto período da história pode se perceber suspensão e retrocesso de um direito social do trabalhador, deixando claro que a instabilidade política refletiu no desenvolvimento dos direitos de cidadania no Brasil.

Carvalho (2010) levanta ainda a questão da relação ambígua instalada entre os cidadãos e o governo, em razão da ênfase dada aos direitos sociais, que encontrou terreno fértil na cultura política da população. O populismo implementado por Vargas gerou um avanço na cidadania, por despertar a população para a política; mas, por outro lado, colocou os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, os quais votavam com lealdade pessoal pelos benefícios reais ou supostamente concedidos.

Esta lealdade nas escolhas políticas remonta a situações de desmandos desde o Brasil império. No resgate histórico feito pelo autor é citado que a primeira Constituição Brasileira, de 1824, foi considerada liberal para os padrões da época, garantindo voto a todos os homens maiores de 25 anos ou com renda mínima de 100 mil réis. As mulheres ainda não haviam conquistado o direito ao voto, já os escravos estavam excluídos do processo, pois não eram considerados cidadãos.

Entretanto, a maioria dos homens aptos a votar não tinha tido a prática do voto durante o período do Brasil Colônia, não tinha noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político. “O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local. O chefe político não podia perder as eleições” (CARVALHO, 2010, p.32).

Tumultuadas e violentas disputas por poder fizeram das eleições um alvo de constantes tentativas de burlas, com o surgimento de especialistas em corromper o processo eleitoral. Esta situação de corrupção eleitoral, todavia, não se restringiu ao Império, mas se manteve no período republicano e chegou à Era Vargas, por meio da figura do coronel.

Em um Brasil predominantemente agrícola, a hegemonia econômica dos grandes proprietários rurais controlava alianças com comerciantes urbanos para sustentar o coronelismo. Segundo Carvalho (2010, p. 56), “o coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis”. Nas fazendas, os trabalhadores e dependentes dos coronéis, incluindo mulher e filhos, não eram cidadãos brasileiros, mas seus súditos.

Era por meio de acordos com o Estado, em troca de apoio político, que os coronéis negociavam indicações de autoridades, como juízes, coletores de impostos, agentes de correio. “Fruto dessa situação eram as figuras do ‘juiz nosso’ e do ‘delegado nosso’, expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado. [...] A justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça” (CARVALHO, 2010, p.56).

Já os direitos civis, a base da pirâmide de Marshall, foram enormemente prejudicados pela herança colonial escravocrata, latifundiária e fechada à ação da lei, e por um Estado comprometido com o poder privado. Para Carvalho (2010, p. 45), a persistência desses fatores foram empecilhos para o exercício da cidadania civil. “A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade rural exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas”. A ‘privatização’ do setor público, como sugere o autor, é evidenciada na realidade brasileira arraigada de corrupção em todos os níveis de poder, seja municipal, estadual ou federal.

Ao apresentar o panorama histórico da tentativa de construção da cidadania a partir da efetivação de direitos sociais, políticos e civis, Carvalho (2010, p. 126) pondera sobre as consequências de alteração da ordem em que esses direitos foram adquiridos no caso brasileiro. “A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade”.

Esta ideia é reforçada na análise de Pandolfi (1999) acerca da percepção da população em relação aos seus direitos, a partir da pesquisa *Lei, Justiça e Cidadania*, publicada em livro de mesmo nome. Para a autora, o processo histórico de afirmação da cidadania brasileira acarretou consequências na percepção que a população tem sobre os direitos, sendo uma delas a frequente associação que a população faz entre os direitos de um modo geral e os direitos sociais.

No imaginário do povo, a palavra “direitos” (usada sobretudo no plural) é, via de regra, relacionada com aquele conjunto dos benefícios garantidos pelas leis trabalhistas e previdenciárias implantadas durante a era Vargas. (PALDONFI, 1999, p. 53-54).

A esta constatação, Carvalho (2010) acrescenta outra consequência da inversão, a excessiva valorização do Poder Executivo, visto como o provedor dos direitos sociais. Com o avanço dos direitos sociais em períodos ditatoriais, em que o Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo e o acesso da população ao sistema judiciário progredia lentamente, criou-se a imagem da centralidade do Executivo. Esta situação é assim sintetizada por Rosenfield (2004, p.38-39): “uma sociabilidade regida apenas pela preocupação do bem-estar desune os homens, isolando-os uns dos outros e fazendo com que percam a noção do que é comum”.

Cabe ressaltar que esta consequência somente foi danosa para a constituição da noção de cidadania no Brasil porque os direitos sociais vieram desacompanhados dos direitos civis e políticos e eram concedidos por um Executivo arbitrário. Em teoria, como destaca Carvalho (2010, p. 10), os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades e garantir um mínimo de bem-estar para todos. “A ideia central em que se baseiam é a da justiça social”.

Assim, o autor assegura que a antecipação dos direitos sociais fez com que esses direitos fossem vistos não como um direito em si, mas como um favor em troca do qual se devia gratidão e lealdade. Dessa forma, a cidadania que daí resulta se manifesta de forma passiva e receptora, ao invés de ativa e reivindicadora.

Esta perspectiva de uma cidadania ativa e passiva ou, ainda, uma cidadania formal (jurídica) e uma cidadania efetiva é um ponto complexo do debate sobre o tema no Brasil. A ação que historicamente faltou ao cidadão brasileiro na conquista de direitos, agora passa a ser exigida, especialmente por meio da participação no sistema político.

A filósofa Marilena Chauí (1993) entende que a cidadania se define pelos princípios da democracia, significando necessariamente conquista e consolidação social e política. Desta forma, ela faz a distinção dos termos, designando a cidadania passiva como aquela outorgada pelo Estado, com a ideia moral de favor e da tutela e, acima de tudo, a que trata os direitos do cidadão como uma concessão estatal. Já a cidadania ativa seria aquela a partir da qual o cidadão é instituído como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos, para abrir novos espaços de participação política.

Benevides (1991, p. 20) chancela a visão de Chauí (1993) e acrescenta que a cidadania ativa requer a “participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes”. No livro *A Cidadania Ativa*, Benevides (1991) defende a necessidade de uma cidadania ativa através da participação popular, o que ela considera um princípio democrático, a realização concreta da soberania popular, uma atuação mais importante que a atividade eleitoral, uma vez que esta se esgota na escolha para cargos executivos e legislativos.

Também Covre (1993) pondera sobre a necessidade de maior engajamento do cidadão para o aperfeiçoamento dos direitos de cidadania. Ela afirma que só existe cidadania se houver a prática da reinvenção, da apropriação de espaços, da luta por valer os direitos do cidadão. Para a autora,

[...] as pessoas tendem a pensar a cidadania apenas em termos dos direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. Acabam por relevar os deveres que lhes cabem, omitindo-se no sentido de serem também, de alguma forma, parte do governo, ou seja, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos. Em vez de meros receptores, são acima de tudo sujeitos daquilo que podem conquistar. (COVRE, 1993, p. 10)

Esta ideia do cidadão como sujeito de direitos está diretamente relacionada a outro aspecto também constitutivo da cidadania, a educação. Não se pode abordar a perspectiva de um cidadão engajado, ciente de seus direitos e deveres, sem relacionar esta atitude à formação educacional. A educação, seja ela formal ou informal, é um pilar essencial para a constituição de um indivíduo crítico. Neste aspecto, formar o cidadão no valor do engajamento cívico é fator essencial para a construção da noção de pertencimento advinda do conceito de cidadania.

Relacionando aspectos práticos da discussão de uma cidadania ativa ou passiva, Moretzsohn (2011) observa que esta dicotomia é uma simplificação ideológica que, como todas as construções dualistas, não dá conta da realidade da vida social. Ela assevera que, na verdade, tanto a cidadania passiva quanto a ativa existem simultaneamente, seja porque a ‘atividade’ política seria associada a um improvável estado de mobilização constante, incompatível com a inevitável dedicação aos interesses da vida privada; seja porque a ‘passividade’ no gozo de benefícios legais costuma resultar de uma luta muito ativa por esses direitos. Para a autora, “supor que o exercício da cidadania esteja associado a uma participação direta no poder político seria condenar à ‘passividade’ as sociedades complexas, em que se multiplicam as mediações e instâncias de representação”. (MORETZSOHN, 2011, p. 142)

Apesar de Moretzsohn (2011) olhar para novas perspectivas ao abordar as instâncias de representação, Santos (2007) adverte que também este aspecto pode estar atualmente comprometido, já que os cidadãos não se sentem representados por seus representantes. Ele acrescenta que esta situação tem como característica uma cidadania bloqueada, na medida em que a muita gente não se garante as condições de participação, ou seja, uma cidadania que se baseia na ideia de participação, mas não garante suas condições materiais.

Três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos de ter acesso à informação. Parece-me que com essa cidadania bloqueada está se banalizando a

participação; participamos cada vez mais do que é menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre coisas que são cada vez mais banais para a reprodução do poder. (SANTOS, 2007, p.92)

Carvalho (2010, p. 223) acrescenta que a ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. “A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população”.

Assim, a partir da percepção sobre como tem sido construída a cidadania no Brasil é possível notar que, para concretizá-la, é fundamental o conhecimento dos direitos sociais, políticos e civis, além da formação de valores e atitudes para o respeito e a vivência dos mesmos. Esta desejável visão nos leva a aproximar direitos de cidadania e direitos humanos, na medida em que, a garantia de um é sinônimo da garantia dos outros.

1.3 Direitos humanos e cidadania

Assim como a cidadania, os direitos humanos são uma construção humana feita pelos povos e formulada quando e como as circunstâncias sociais, históricas e políticas são propícias. Como aponta Bobbio (2004), os direitos do homem nascem em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. “Os direitos dos homens são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”. (BOBBIO, 2004, p. 51)

Deste modo, apesar de os dois conceitos tratarem da garantia de direitos, as diferentes abordagens teóricas tratam de equipará-los ou diferenciá-los em razão da abrangência, dos fundamentos e da natureza da proteção a esses direitos. Cabe aqui este detalhamento para que se possa, especialmente, analisar os desafios para a concretização de ambos.

O marco moderno para o estabelecimento de direitos universais do homem é a promulgação, pela Organização das Nações Unidas (ONU), da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. A situação histórica que levou à assinatura do documento, todavia, foi solidificada por documentos anteriores, como a Declaração Americana (1776) e a Declaração Francesa (1789), advindas de lutas para a garantia de direitos, que foram especialmente sintetizados na tríade liberdade, igualdade e fraternidade.

Mais do que somente garantir direitos, era exigido que esta garantia fosse estendida a todos os homens. Em seu parágrafo primeiro, a norma define que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. É, primordialmente, essa perspectiva da necessidade de garantir a dignidade da pessoa humana que, posteriormente, vai ser difundida como ideal a ser alcançado pela sociedade moderna.

Apesar de parecer um paradoxo, foi por meio da afirmação do indivíduo, que se criou a base para o reconhecimento dos direitos do homem. De acordo com o jurista Celso Lafer (1991), o ensinamento cristão é um dos elementos formadores da mentalidade que tornou possível o tema dos direitos humanos, ao difundir a ideia de que cada pessoa tem um valor absoluto. Bobbio (2004) acrescenta que a doutrina filosófica do jusnaturalismo também contribuiu para fazer do indivíduo o ponto de partida para a construção de uma doutrina da moral e do direito. Segundo esclarece o autor, os jusnaturalistas concebem a ideia de que o homem tem direitos, por natureza, que ninguém (nem mesmo o Estado) pode tirar e que ele mesmo não pode alienar.

De fato, as diversas declarações de direito que foram sucessivamente sendo definidas a partir de 1948 influenciaram o surgimento das proteções jurídicas dos direitos fundamentais em diversos países. Aí surge uma primeira diferenciação entre os conceitos de cidadania e direitos humanos. Para autores como Valério de Oliveira Mazzuoli (2010) e Maria Victoria Benevides (2013), os direitos fundamentais ou direitos de cidadania, são aqueles que estão positivados³ nas Constituições, já os direitos humanos são direitos que estão positivados em tratados ou costumes internacionais, diferenciando-se, portanto, no âmbito de atuação.

Dessa forma, os direitos fundamentais positivados na Constituição Brasileira, aqueles declarados e reconhecidos pelo Estado através de seu ordenamento jurídico, são os tradicionalmente tratados como os direitos civis de cidadania. O artigo 5º da Constituição Federal (Constituição, 1988, p. 8) assegura que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Ao detalhar esta diferenciação, Benevides (2013) afirma que cidadania e direitos da cidadania dizem respeito à ordem jurídico-política de um país, de um Estado, no qual uma constituição define e garante quem é cidadão, que direitos e deveres ele terá em função de uma série de variáveis, como a idade, o estado civil, a condição de sanidade física e mental.

³ Em contraposição ao Direito Natural, aquele que nasce de normas costumeiras, criadas por força de hábitos sociais reiterados, o Direito Positivo é aquele proveniente do Estado, que estabelece as ações a serem cumpridas, reguladas através de normas.

Para a autora, os direitos do cidadão e a própria ideia de cidadania não são universais, tendo em vista que eles estão fixos a uma específica e determinada ordem jurídico-política.

Este pensamento sugere que são os direitos de cidadania, cujo âmbito de atuação é específico de cada país, o que diferencia cidadãos brasileiros, franceses e israelenses. É a relação de direitos e deveres do cidadão para com o Estado que vai ditar a forma como estes direitos são implementados e assegurados. Para Benevides (2013, p. 4), “a ideia da cidadania é uma ideia eminentemente política que não está necessariamente ligada a valores universais, mas a decisões políticas”.

No entanto, a autora distingue que, em muitos casos, os direitos do cidadão coincidem com os direitos humanos, que são mais amplos e abrangentes. Segundo Benevides (2013, p. 5),

[...] os direitos humanos são universais e naturais. (...) São universais no sentido de que aquilo que é considerado um direito humano no Brasil, também deverá sê-lo com o mesmo nível de exigência, de respeitabilidade e de garantia em qualquer país do mundo, porque eles não se referem a um membro de uma sociedade política; a um membro de um Estado; eles se referem à pessoa humana na sua universalidade. Por isso são chamados de direitos naturais, porque dizem respeito à dignidade da natureza humana. São naturais, também, porque existem antes de qualquer lei, e não precisam estar especificados numa lei, para serem exigidos, reconhecidos, protegidos e promovidos.

Assim, a autora acrescenta que não é pelo fato de esses direitos estarem expressamente reconhecidos na legislação nacional que eles não devam ser reconhecidos. Ela cita um exemplo para esclarecer seu pensamento: uma criança, que no ordenamento jurídico brasileiro não tem certos direitos garantidos ao adulto, responsável pelos seus atos, nem tem deveres em relação ao Estado; entretanto, deve ter integralmente respeitados seus direitos humanos.

Esta diferenciação, segundo pondera, justifica-se pelo fato de, no Brasil, a prática, a defesa e a promoção dos direitos humanos não terem sido ainda incorporadas à vida política. Conforme sustenta, o conceito de direitos humanos precisa ser conhecido em sua integralidade, como forma de conscientizar para a garantia desses direitos.

É justamente nos países que mais violam os direitos humanos, nas sociedades que são mais marcadas pela discriminação, pelo preconceito e pelas mais variadas formas de racismo e intolerância, que a ideia de direitos humanos permanece ambígua e deturpada. Portanto, no Brasil, hoje, é

extremamente importante situar direitos humanos no seu lugar.
(BENEVIDES, 2013, p. 2)

Por outro lado, autores como Norberto Bobbio (2004), Celso Lafer (1991) e Maria de Lourdes Covre (1993) aproximam os conceitos de cidadania e direitos humanos. Para Bobbio (2004), os direitos do homem são aqueles cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana, ou para o desenvolvimento da civilização. Ele observa que a linguagem dos direitos permanece bastante ambígua e pouco rigorosa, não havendo, portanto, impedimento para que se use o mesmo termo para indicar direitos apenas proclamados numa declaração e direitos efetivamente protegidos num ordenamento jurídico inspirado nos princípios do constitucionalismo.

Em *A Era dos Direitos*, Bobbio (2004) procura analisar a possibilidade de fundamentos absolutos dos direitos humanos. No entanto, ele apresenta três argumentos principais para desconstruir esta possibilidade. Para o autor, em primeiro lugar, a expressão ‘direitos do homem’ é muito vaga e indefinível; em segundo lugar, constituem uma classe variável conforme as épocas históricas; e por fim, além de indefinível e variável, os direitos humanos formam uma categoria heterogênea, já que entre os direitos compreendidos na declaração há pretensões diversas e até mesmo incompatíveis.

Contudo, aponta que o problema a ser tratado em relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los.

O problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 2004, p. 45)

Ainda segundo o autor, com o surgimento de uma nova concepção do Estado, a afirmação dos direitos do homem não seria mais expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra. Ele defende que o “segundo momento da história da Declaração dos Direitos do Homem consiste na passagem da teoria à prática, do direito somente pensado para o direito realizado”. (BOBBIO, 2004, p. 49)

Esta ponderação traz um alerta para a necessidade de um olhar crítico quanto à efetividade do sistema de justiça brasileiro. Se a garantia de direitos é a razão de ser desse

sistema, é fundamental seu fortalecimento para que, cada vez mais, os indivíduos tenham acesso igualitário a prerrogativas universais. Neste aspecto, torna-se relevante a reflexão sobre o papel da instituição Ministério Público, enquanto peça central na busca pela garantia de direitos. Dentre as instituições que formam esse sistema⁴, é o Ministério Público a que possui mais atribuições para defender ativamente os direitos da coletividade, o que pressupõe maior responsabilidade na construção da cidadania

No Brasil, a nova concepção de Estado citada por Bobbio (2004) é inaugurada pela Constituição Federal de 1988, a mesma que definiu a atual conformação do Ministério Público. O artigo 1º da lei afirma que a República Federativa do Brasil se constitui um Estado Democrático de Direito, não somente como uma promessa de organizar este Estado, mas já o proclamando e fundando, como aponta o jurista José Afonso da Silva (2005). E é este ideário de Estado o que mais se aproxima de uma perspectiva da universalidade de direitos, baseada na justiça formal, na lei.

Segundo o autor, a Constituição abre a perspectiva de realização social profunda pela prática dos direitos sociais nela inscritos; pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e por possibilitar a concretização das exigências de um Estado de Justiça Social, fundado na dignidade da pessoa humana. Ele destaca ainda que o Estado Democrático de Direito tem como princípio basilar a legalidade. “Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais”. (DA SILVA, 2005, p.121)

Apelidada de ‘Constituição Cidadã’ pelo presidente da Assembleia Constituinte, então deputado Ulysses Guimarães, esta legislação veio garantir ainda avanços dos direitos civis e políticos, após os tempos escuros da ditadura militar, iniciada em 1964. Significou a instituição do Estado Democrático de Direito ante as arbitrariedades da atuação militar e policial. A promulgação da atual constituição garantiu a liberdade e a democracia, com o retorno às eleições e o voto direto para a escolha do Poder Executivo. E, principalmente, elencou os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, princípios norteadores da justiça social, contidos especialmente no artigo 5º do documento.

Guardadas as devidas proporções, se fizermos um paralelo quanto às motivações históricas, pode-se perceber que, assim como a Declaração Universal dos Direitos do Homem surge de um período pós-guerra, em que houve a supressão drástica de direitos e a tragédia do

⁴ Integram o sistema de justiça brasileiro o Poder Judiciário; Ministério Público; e as demais instituições constitucionalmente incumbidas das funções essenciais à Justiça, que são: Advocacia Pública, Advocacia e a Defensoria Pública

holocausto ecoando no mundo; também a Constituição brasileira surge de um contexto pós-ditatorial, de supressão de direitos civis e políticos e, ao menos oficialmente, com a confirmação de 434 mortes e desaparecimentos⁵. Condições limites que levaram a mudanças consolidadas da ordem jurídica e do pensamento.

Entretanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido e, neste sentido, mais uma vez as realidades históricas se aproximam, já que os desafios para a efetivação dos direitos humanos também alcançam aqueles previstos na Constituição de 1988. Como afirma Bobbio (2004, p. 64),

[...] não se pode pôr o problema dos direitos do homem abstraindo-o dos dois grandes problemas de nosso tempo, que são os problemas da guerra e da miséria, do absurdo contraste entre o excesso de potência que criou as condições para a guerra exterminadora e o excesso de impotência que condena grandes massas humanas à fome. Só nesse contexto é que podemos nos aproximar do problema dos direitos com senso de realismo.

As guerras a serem superadas no Brasil estão diariamente estampadas nos jornais, assim como os vergonhosos contrastes sociais. Mesmo ciente desses desafios, até sua morte, aos 94 anos, Bobbio defendeu a democracia e seus valores de liberdade e justiça. Dessa forma, no Brasil, um país regido por um Estado Democrático de Direito, não é concebível pensar em outro caminho senão aquele que garanta o empoderamento do cidadão (liberdade de agir) e o fortalecimento das instituições que compõem o sistema de justiça.

Assim, cabe-nos conhecer um pouco mais a instituição Ministério Público, para compreender suas possibilidades de atuação para a garantia de direitos.

1.4 Cidadania e Ministério Público

No início da colonização do Brasil não havia qualquer ordenamento jurídico que regulasse as novas terras portuguesas, figurando a justiça como uma mera formalidade. Não havia ainda tribunais, magistrados, advogados, nem órgãos de controle estabelecidos, como o Ministério Público, que nesse período, na Europa, já era responsável pela defesa dos interesses estatais.

Até o ano de 1609 funcionava na colônia a justiça de primeira instância, de responsabilidade dos colonos, como aponta Unes (2008). Somente naquele ano foi criado o

⁵ Números oficiais constantes do relatório final da Comissão Nacional da Verdade. A comissão foi instituída pelo Governo Federal em maio de 2012, com a finalidade de apurar graves violações de Direitos Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988. A íntegra do documento está disponível em: http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571. Acesso em 12 mar.2015.

primeiro Tribunal da Relação, na Bahia, com a definição dos cargos de Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, que atuava diretamente ligado ao imperador, e do promotor de justiça, a quem competia cuidar da jurisdição civil.

Somente com a vinda da corte portuguesa para o Brasil que novos rumos foram traçados para a justiça brasileira, com a criação de leis, regimentos e, sobretudo, a criação de Tribunais de Justiça. Atuando junto aos juizes de paz, os promotores tinham, entre outras, as atribuições de visitar as prisões, dar andamento nos processos e diligenciar a soltura dos réus.

Após a proclamação da independência, em 1822, foi promulgada a primeira Constituição Brasileira, a de 1824, onde se mencionou, em seu artigo 48 que, no juízo dos crimes, cuja acusação não pertencesse à Câmara dos Deputados, acusaria o procurador da Coroa. Segundo observa Unes (2008, p. 34), ainda não havia aí uma menção direta ao Ministério Público, o que ocorreu somente no Código de Processo Criminal do Império, em 1832. “Tal código instituía em definitivo a figura do promotor de justiça como defensor da sociedade e titular da ação penal pública”.

Assim, de acordo com jurista Hugo Nigro Mazzilli (1991), também a primeira Constituição do período republicano, de 1891, ainda não havia menção ao Ministério Público enquanto instituição, apenas fez referência à escolha do procurador-geral. Apesar de o reconhecimento como instituição ter sido feito através do Decreto nº 1.030, de 1890, somente na Constituição de 1934 que o Ministério Público apareceu em seção própria e dentro de um capítulo relativo aos três poderes, sendo considerado, órgão de cooperação nas atividades governamentais.

Nas constituições seguintes houve modificações na estrutura e atribuições do Ministério Público, sendo relevante citar que na Constituição de 1967 a instituição foi vinculada ao Poder Judiciário e na Emenda Constitucional de 1969 foi situada no capítulo destinado ao Poder Executivo.

Mazzilli (2000) cita ainda outras normas infraconstitucionais que alteraram a conformação do Ministério Público, garantindo o desenvolvimento da instituição.

Nos Códigos de Processo Civil (1939 e 1973), o Ministério Público conquistou crescente papel de órgão agente e interveniente. Extraordinário crescimento adveio quando da Lei Complementar federal nº 40/81, que definiu um estatuto para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações. Em 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública conferiu-lhe importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). (MAZZILLI, 2000, p.7)

Porém, o autor sustenta que foi com a Constituição de 1988 que o Ministério Público alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao de outros países, ainda que de semelhante tradição cultural. Para Mazzilli (2000, p. 18), a atual conformação da instituição representou a consolidação do espírito democrático almejado pela constituinte. Para ele, “o Ministério Público é um dos guardiões do próprio regime democrático”.

A socióloga Maria Tereza Sadek (2009a) concorda com esta ponderação. Para ela, apesar de o Ministério Público ser uma instituição que encontra similares em vários países do mundo, o Ministério Público brasileiro é singular, tem características peculiares, como sua independência em relação aos demais poderes, mas, em especial, pelo rol de atuação de seus membros. “A instituição brasileira distingue-se de todas as demais no que tange à amplitude de suas obrigações: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (SADEK, 2009a, p. 132).

Foi também por meio da atual Carta Magna que o Ministério Público passou a não estar ligado a nenhum dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo sua independência garantida no artigo 127. “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa [...]” (Constituição, 1988, p.40). A independência dos promotores e procuradores foi ainda prevista expressamente no artigo 128, que concede garantias como vitaliciedade, inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Dessa maneira, o procurador-geral exerce a chefia da instituição somente no âmbito administrativo, sendo resguardada ao membro (promotores e procuradores de justiça) total independência funcional na atuação da atividade-fim.

O artigo seguinte define as funções institucionais do Ministério Público, fortalecidas com as modificações trazidas pela nova constituição. Entre os principais papéis do órgão estão aqueles apontados no inciso III: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (Constituição, 1988, p.40). Da atuação quanto à proteção do patrimônio público, a mais reconhecida pela sociedade é aquela ligada ao combate à corrupção.

Para exercer esta e outras funções, a instituição passou a contar com instrumentos de atuação que lhe concedeu autonomia para instaurar, independentemente de autorização de qualquer outro órgão, investigações, apurações administrativas; notificar autoridades, requisitar a instauração de inquérito policial, fazer oitivas de testemunhas e ainda exercer o poder de polícia.

Outro aspecto relevante sobre a atuação do órgão é aquele referente à defesa dos necessitados ou, juridicamente, os chamados hipossuficientes. É, portanto, papel do Ministério Público a defesa de pessoas em condições de desigualdade e desfavorecimento, em relação à maior parte da população, como em certos casos estão o consumidor, a criança, o adolescente, a pessoa portadora de deficiência e também os idosos. Ações que estão intimamente ligadas à garantia da dignidade da pessoa humana.

Em razão destas características peculiares da instituição e de seu amplo leque de atuação, que este trabalho se propõe a fazer um estudo de caso referente ao Ministério Público goiano, para verificar se a comunicação que o órgão faz contribui para o desenvolvimento da cidadania. Dessa forma, passamos à abordagem final deste capítulo, buscando apresentar ponderações sobre a relação entre cidadania, comunicação e consumo, a fim de observar o grau de interferência do último para o alcance da cidadania.

1.5 Cidadania, comunicação e consumo

Se, como define Tufte (2013), pensarmos que cidadania não é apenas um conjunto de direitos e responsabilidades concedidos pelo Estado, mas é uma prática social multidimensional que fala com as identidades e ações das próprias pessoas, é natural refletir que a condição de ser cidadão está relacionada à sua capacidade comunicativa. Ou seja, uma capacidade alinhada a fatores como a formação educacional e também ao acesso à informação e a recursos que possibilitem o desenvolvimento de uma identidade cidadã. Desse modo, a relação entre comunicação e cidadania ocorre em diversos âmbitos, mas principalmente como premissa fundamental para a garantia de direitos.

Na sociedade contemporânea, outro elemento sobressai na construção da cidadania e está intimamente ligado à capacidade comunicativa, a noção de cidadania como consumo de direitos. Em um cenário no qual o alcance da cidadania passa necessariamente por garantias formais, asseguradas por meio do sistema de justiça, o consumo é peça-chave, que altera as concepções tradicionais de universalidade e igualdade.

Fortemente legitimado pelo capitalismo moderno, o consumo permeia todas as relações sociais, tendo o condão de modificar as noções de universalidade e de igualdade, algumas das bases constitutivas da cidadania, na medida em que os cidadãos consumidores passam a ter mais direitos que aqueles à margem da possibilidade de consumo. Assim, o

consumo, uma faculdade privada, acaba por interferir na conquista da cidadania, afastando-a, para muitos, da esfera pública.

Entretanto, para o antropólogo argentino Néstor García Canclini (2005), a interferência do consumo na construção da cidadania ocorre de forma peculiar e, não necessariamente, pejorativa. No livro *Consumidores e Cidadãos*, ele defende que, para vincular o consumo com a cidadania, e vice-versa, é preciso desconstruir as concepções que julgam os comportamento dos consumidores como predominantemente irracionais e as que somente vêem os cidadão atuando em função da racionalidade dos princípios ideológico. Para o autor, as mudanças na maneira de consumir alteram as formas de exercer a cidadania, já que é por meio do consumo que se cria um sentimento de pertencimento.

Assim, a principal via de contato com essa nova dinâmica social é, sem dúvida, os meios de comunicação de massa, com ênfase para os meios audiovisuais (cinema e TV). “Desiludidos com as burocracias estatais, partidárias e sindicais o público recorre à rádio e à televisão para conseguir o que as instituições cidadãs não proporcionam: serviços, justiça, reparações ou simples atenção” (CANCLINI, 2005 p. 39).

Para o autor, os cidadãos se vêem obrigados a buscar nos meios de comunicação a equidade de construção da cidadania, uma vez que as instituições formais (muitas delas integrantes do sistema de justiça) deixam de lutar por esta garantia. Ou seja, os consumidores-cidadãos adéquam-se ao que lhes é oferecido ou negado. Exemplo dessa situação são as denúncias feitas em televisões e rádios que cobram a garantia de algum direito, por espectadores que miram no veículo de comunicação a última instância de reivindicação. Dessa forma,

[...] a aproximação à cidadania, à comunicação de massa e ao consumismo, entre outros fins, tem de reconhecer estes novos cenários de constituição do público e mostrar que, para se viver em sociedades democráticas, é indispensável admitir que o mercado de opiniões cidadãs inclui tanta variedade e dissonância quanto o mercado da moda e do entretenimento. Lembrar que nós cidadãos também somos consumidores leva a descobrir na diversificação dos gostos uma das bases que justificam a concepção democrática da cidadania. (CANCLINI, 2005, p. 45)

Ele pondera ainda que devemos nos perguntar se ao consumir não estamos fazendo algo que sustenta, nutre e, até certo ponto, constitui uma nova maneira de ser cidadãos. Para Canclini (2005), o consumo não é depreciativo, mas uma forma de a sociedade contemporânea globalizada ressignificar seus valores, encontrando alternativas para o pertencimento nas relações de consumo, mediadas pela comunicação de massa. E destaca que,

se de um lado esse consumo individualista pode ser desagregador, por outro, a expansão das comunicações e do consumo também pode gerar associações de consumidores e lutas sociais, ainda que em grupos marginais.

Esta mesma visão é compartilhada por Baccega (2010, p. 51): “ pilar da contemporaneidade, construtor de identidade, o consumo de bens tangíveis e intangíveis tem se manifestado importante mediação constitutiva do sujeito”. A autora apresenta uma visão que também contraria a ideia do consumo disseminada na sociedade em geral, de repúdio, responsável por formar sujeitos passivos e manipulados. Para ela, “Consumo não é apenas consumismo, mercadorização do próprio consumo (...). O consumidor é ator social, não simplesmente econômico. O consumo serve para, de alguma maneira, ele recuperar e buscar nele sua identidade”. (BACCEGA, 2010, p. 51-52)

Quanto à identidade desse cidadão-consumidor, Tuzzo (2014) assevera que esta é centrada em um conceito midiático de cidadania, fundamentada no consumo. Para a autora, a mídia se coloca como a substituta de uma relação que existia diretamente entre cidadão e Estado e se firma como a interlocutora do processo de inter-relação entre cidadão e sociedade. “O que a mídia entende e divulga como sendo cidadania é o que a sociedade compreenderá como sendo real”. (TUZZO, 2014, p.167) Nesta perspectiva, o cidadão-consumidor é aquele que tem acesso aos direitos que o Estado, de alguma forma, deveria garantir a todos.

Assim, para além de detentor de direitos e responsabilidades, espera-se que o cidadão tenha uma atuação social participativa, relacional e plural. Para Tuzzo (2014, p.164),

[...] considerando que a cidadania como pertencimento passa pela validação social do papel do indivíduo e de seu reconhecimento como parte igual dentro da sociedade, a mídia então revela-se um instrumento de construção de identidade, descobrimento do outro e alcance de visibilidade dentro da sociedade. Isso resulta na definição desta como parte integrante da busca e conquista da cidadania no mundo mediado.

Temer e Tondato (2009) acrescentam que, assim como a comunicação, o objetivo da cidadania é a inserção do indivíduo na vida social. Perspectiva que se aproxima da de Paiva, para quem, “o tecido social é construído com base no conjunto das mediações sociais” (PAIVA, 2005, p. 15). Ela aponta ainda que, ao contemplar as novas estruturas destinadas a possibilitar estas mediações, é possível perceber que a mídia é responsável hoje por regular a relação do indivíduo com o mundo e seus pares e esta mediação passa pelo consumo.

Desse modo, a tensão entre cidadania e consumo é inegável e produz fenômenos claros de resignificação e mudança de comportamento. No Brasil, a ascensão experimentada

pela chamada classe C, na década de 2000, tão alardeada pelos meios de comunicação, consolidou a ideia de um país de classe média. As inúmeras reportagens e análises feitas pela mídia relacionavam a possibilidade de consumo (e por isso o acesso a eletrodomésticos, telefones, carros e planos de saúde) à conquista de uma nova perspectiva de cidadania, de mudança de identidade social.

A elevação social de milhares de pessoas popularizou a perspectiva de aproximação entre cidadania e consumo, numa clara afirmação do raciocínio defendido por Canclini (2005). Mas restaram aqueles que apenas saíram da pobreza extrema e ainda estão à margem do poder de consumo, estando, conseqüentemente, afastados do acesso a seus direitos.

Moretzsohn (2011) critica a tentativa de Canclini (2005) de reconceituar o consumo, defendendo que, ao invés de o consumo conduzir a ascensão dos consumidores à condição de cidadãos, na verdade ocorre o inverso. Para a autora, os cidadãos são considerados como tais porque consomem. “De fato, portanto, há um rebaixamento da cidadania para a esfera do consumo, com a consequência óbvia de alijar dela todos os que não satisfizerem esse requisito”. (MORETZSOHN, 2011, p.153)

Esta reflexão aborda um aspecto latente da sociedade capitalista, a existência de uma classe social e economicamente excluída. Para alguns autores, como Souza (2003) e Tuzzo (2014) trata-se de subcidadãos, aqueles que estão abaixo da cidadania, representando o que falta para ser cidadão. Pessoas que, apesar de possuírem direitos, estes não os têm resguardados e sequer os conhece para que possa exigí-los. Para Tuzzo (2014), na mídia

[...] fala-se a palavra cidadania, mas sempre no sentido de tudo que falta, de um objetivo a ser alcançado. Os conceitos de cidadania são, na verdade, conceitos de subcidadania. O discurso é feito para o subcidadão, sob o título de “busca pela cidadania”, a subcidadania encontrou um sinônimo capaz de não chocar os pertencentes a esta categoria. Os desprivilegiados economicamente são subcidadãos, categorizados no discurso midiático dos desejantes, buscadores da cidadania, pedintes de uma doação do Estado que deve lhe oferecer saúde, educação, lazer e segurança para que ele também atinja o status de cidadão (TUZZO, 2014, p.167).

Jessé de Souza (2003), em *A Construção Social da Subcidadania*, fala sobre o surgimento de uma ‘ralé brasileira’, que se formou, em grande parte pelo processo de escravidão no País. Como Carvalho (2005, p. 19), que afirma que “o fator mais negativo para a cidadania foi a escravidão”; Souza (2003) defende que o regime escravagista foi fator preponderante para a construção das desigualdades existentes no Brasil. A naturalização dessas desigualdades formou o que o autor chama de ‘ralé’, que seria formada por homens

‘dispensáveis’, aqueles que não exerciam papéis de destaque em áreas produtivas essenciais para a época e que sobreviviam de ocupações marginais na ordem produtiva.

De acordo com o autor, essa exclusão econômica privava este grupo de usufruir de qualquer reconhecimento social, uma vez que eram ‘dispensáveis’. No entanto, ao longo dos séculos este grupo não deixou de existir, somente não está restrito apenas em relação à cor da pele. Para ele,

[...] a ordem competitiva também tem a ‘sua hierarquia’, ainda que implícita, opaca e intransparente aos atores, e é com base nela, e não em qualquer “resíduo” de épocas passadas, que tanto negros quanto brancos, sem qualificação adequada, são desclassificados e marginalizados de forma permanente (SOUZA, 2003, p.162).

Desse modo, ascensão da classe média, tão comemorada como exemplo da possibilidade de desenvolvimento da cidadania através do consumo, também não escapa do olhar crítico daqueles que enxergam o eterno conflito entre a infraestrutura e a superestrutura e, poderíamos dizer também, da subcidadania e da supracidadania. Para o historiador Mathias Seibel Luce (2013), o incremento do consumo da classe média somente foi possível pela vigência da superexploração da força de trabalho, categoria formulada no âmbito da teoria marxista da dependência.

Para o autor, a remuneração da força de trabalho por baixo do seu valor; o prolongamento da jornada, implicando o desgaste prematuro da corporeidade físico-psíquica do trabalhador; o aumento da intensidade do trabalho, e o aumento do valor da força de trabalho sem ser acompanhado pelo aumento da remuneração foram fatores determinantes (e característicos da superexploração da força de trabalho) que permitiram a concretização da ascensão da classe média brasileira. Conforme sustenta,

[...] longe da visão mistificadora e idílica da ascensão de uma nova classe média, estamos diante de formas renovadas de superexploração da classe trabalhadora. (..) Que os indivíduos na faixa de renda intermediária tenham se tornado consumidores de bens duráveis como eletrodomésticos não é indicador de que tenham deixado a condição de trabalhadores precarizados. Os dados demonstram que o grosso da ‘classe C’ consiste de trabalhadores que cumprem longas jornadas, muitas vezes com ritmos extenuantes, que recebem abaixo do salário mínimo necessário, muitos deles sendo pessoas jurídicas (PJs), mas que atuam como trabalhadores terceirizados e sem direitos laborais. (LUCE, 2013, p.186)

A também historiadora Ângela de Castro Gomes (2007) aponta, no entanto, ser fundamental compreender que o uso das noções de inclusão e exclusão não pode levar a

considerar os direitos como algo que se tem ou não se tem, numa lógica política de ‘jogo de soma zero’. Para a autora,

[...] é certo que quanto mais se desce na hierarquia social e quanto menor é o grau de não pertencimento dos indivíduos a redes sociais de proteção, solidariedade, etc., maior é seu grau de exclusão e menor sua condição efetiva de cidadania, a despeito de seus direitos constitucionais. Entretanto, também é fundamental destacar o quanto a luta por direitos no campo político-formal é decisiva para a democratização de uma sociedade (GOMES, 2007, p. 9).

E essa luta por direitos passa, invariavelmente, pelo campo da comunicação, seja por meio do reforço das diferenças, materializado na subcidadania; seja através de movimentos de emancipação social, desenvolvidos por meios alternativos. Segundo Barbalho (2005), especificamente a comunicação midiática (ou seja, mediada por um aparato técnico social), não só alcançou sua autonomia como passou a mediar todos os outros campos sociais.

Portanto, não há como se falar da cidadania moderna sem que se reflita sobre os aspectos comunicacionais que envolvem este processo social. Assim, é de grande contribuição observar como tem sido desenvolvida e aperfeiçoada a comunicação de órgãos que têm claramente o dever de contribuir para o alcance da cidadania, como é o caso do Ministério Público. Pois, uma vez que a subcidadania existe e é reforçada pela mídia, também o aperfeiçoamento da relação entre o Ministério Público e a sociedade, ou do órgão com os meios de comunicação; pode reforçar a construção de instrumentos de emancipação cidadã.

Dessa maneira, entre a enorme gama de abordagens da ciência da comunicação, cabe-nos restringir esse estudo àquela comunicação voltada ao atendimento do interesse público e ao alcance da cidadania, que vem se definindo como comunicação pública.

CAPÍTULO II - COMUNICAÇÃO PÚBLICA

“Espera-se da comunicação pública que sua prática contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público”

(Pierre Zémor, A Comunicação Pública, 1995[2005])

2. COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação pública possui múltiplas concepções, no entanto, os vários autores empenhados em desenvolver o tema possuem em comum a visão de que se trata de um conjunto de mecanismos comunicacionais que pretendem garantir a informação para a cidadania. É preciso, contudo, analisar que não somente o interesse público garante que temas de importância geral sejam disseminados na esfera pública a partir dos sistemas de comunicação de massa ou da rede mundial de computadores, tendo em vista as rotinas produtivas e critérios de noticiabilidade próprios.

Assim, este capítulo tem o intuito de compreender as bases e abrangências deste conceito e como ele pode se aproximar da missão institucional do Ministério Público, que é a garantia de direitos. Também são apresentados alguns apontamentos sobre a construção do campo de estudos da comunicação pública enquanto área de conhecimento comunicacional.

2.1 Um conceito em construção

A comunicação pública é uma fecunda área de estudos no âmbito da comunicação social. No contexto da sociedade moderna, em que a informação é peça central para toda e qualquer relação social, a comunicação pública busca descobrir as possibilidades comunicacionais entre as instituições e a sociedade, de forma que esta troca de informações seja voltada para o interesse público e o alcance da cidadania.

Tanto no Brasil, como em outros países da América Latina e também da Europa, o conceito tem sido analisado e debatido, na tentativa de delimitar ou reforçar uma perspectiva conceitual que nasce em meio a sociedades democráticas que visam aprimorar ainda mais os aspectos relacionais e de convivência cidadã. Neste trabalho serão apresentados conceitos e abordagens estudadas por autores brasileiros como Heloiza Matos, Elizabeth Brandão, Mariângela Haswani e Jorge Duarte, e também os aprofundamentos teóricos desenvolvidos por autores estrangeiros, como o francês Pierre Zémor, o italiano Paolo Mancini e o colombiano Juan Camilo Jaramillo López, buscando contemplar as delimitações e as abrangências do conceito.

No Brasil, conforme observa Matos (2009a), o conceito de comunicação pública foi inicialmente compreendido como sinônimo de comunicação governamental⁶. Historicamente, a autora recorda que a vertente governamental teve um caráter fortemente instrumentalizado, tendo como marco significativo a gestão ditatorial do presidente Getúlio Vargas, que, com bastante clareza, projetou um sistema de comunicação capaz de reforçar a teia política que lhe dava sustentação. Neste período, segundo destaca, era a propaganda governamental que respondia pela articulação da estratégia de comunicação para a legitimação do regime. “A comunicação governamental se estabeleceu como voz única, com evidente função de controle social” (MATOS; GIL, 2013, p.19).

Brandão (2009) reitera que, naquele contexto, a comunicação governamental teve natureza publicitária, de divulgação de ações do governo, preferencialmente por meio de propagandas na grande mídia. E era, sobretudo através do rádio, que as campanhas cívicas, políticas e de propaganda do governo eram disseminadas. Matos (2009a) cita que a implantação da radiodifusão (anos 1920) consagrou a expressão *comunicação pública*, entendida como comunicação estatal, ou seja, um termo usado em contraponto à comunicação do setor privado.

A autora afirma que “desde Vargas até Fernando Henrique Cardoso, reduziu-se a comunicação pública a aspectos secundários. Os governos a entenderam como propaganda, publicidade institucional, marketing ou relações públicas (MATOS, 2009, p. 106)”. Ela acrescenta que,

[...] o final do período militar colocou em evidência o potencial de organização da sociedade e as ações das comunidades de base, o fortalecimento do movimento sindical, a criação do Partido dos Trabalhadores e, ainda, a grande mobilização do movimento das diretas; até mesmo a atuação dos conselhos de regulação de direitos (de minorias) passou a evidenciar as condições para a emergência de uma nova Comunicação Pública. (MATOS, 2006, p. 67)

Para Brandão (2009), somente a partir do governo Lula (2003-2010) que o conceito de comunicação pública com o sentido de informação para a cidadania começa a ser citado com frequência. Segundo a autora, deve-se reconhecer que a Política Nacional de Comunicação, lançada ainda no primeiro ano de mandato, pela primeira vez depois do regime

⁶ Na definição de Graça Monteiro (2009, p. 38), comunicação governamental é aquela praticada pelo governo, visando à prestação de contas, ao estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social. No entanto, cabe ressaltar que esta noção contemporânea de comunicação governamental não é a mesma daquela praticada por décadas, de maneira instrumentalizada, para a legitimação de regimes autoritários.

militar, tratou da comunicação governamental com uma preocupação que pretendia ir além da propaganda e do marketing político e possibilitou um resgate da noção de civismo, desgastada no tempo da ditadura.

Kočouski (2013, p. 48) considera que, no meio acadêmico, dois fatores foram cruciais para o interesse despertado pela comunicação pública: a redemocratização do País, em 1985, e a Constituição Federal de 1988, “que garantiu legalmente a liberdade de imprensa, a liberdade de expressão e a divulgação e transparência dos atos de governo”. Dessa forma, o longo período de comunicação estatal unilateral não impediu que fossem desenvolvidos estudos sobre as possibilidades de alcance da comunicação pública para além de apenas um fluxo entre Estado e sociedade. A abrangência, assim, passou a ser uma preocupação desse conceito, que ainda encontra-se em construção.

De acordo com Brandão (2009), entre os múltiplos significados e acepções existentes para a expressão *comunicação pública* é possível identificar cinco áreas diferentes de conhecimento com as quais o termo pode ser identificado. A primeira delas é a organizacional, isto é, aquela que trata de analisar de forma estratégica e planejada a comunicação no interior das organizações e entre elas e seus públicos. Outra maneira seria a científica, a qual possibilita a criação de canais de integração da ciência com a vida cotidiana das pessoas, na tentativa de aproximar a sociedade em geral dos assuntos da ciência.

Também foi observada pela autora a identificação da comunicação pública com a comunicação governamental, a que cabe ao Estado e aos governos estabelecer com os cidadãos, tornando-se um instrumento de construção da agenda pública e direcionada à prestação de contas e estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas. No quarto enfoque, Brandão (2009) cita a comunicação política, que para ela pode ser entendida sob dois ângulos, um por meio da utilização de instrumentos e técnicas que tornem públicas as ideias e as propostas, tanto do governo quanto dos partidos políticos, para, com isso, angariar apoio. A outra perspectiva é quanto “às disputas perenes entre os proprietários de veículos e detentores das tecnologias de comunicação e o direito da sociedade em interferir e poder determinar conteúdos e acessos a esses veículos e tecnologias em seu benefício” (BRANDÃO, 2009, p.6).

Por fim, a autora traz o enfoque da identificação da comunicação pública com estratégias de comunicação da sociedade civil organizada. Neste aspecto, a comunicação pública deve ser entendida e praticada como responsabilidade, não apenas pelos governos, como também pela sociedade civil, através do envolvimento ativo nos processos sociais e nas

decisões políticas, podendo ser utilizado como referência a uma prática realmente democrática e social de comunicação.

Mesmo com essas múltiplas dimensões assumidas pela comunicação pública, características essenciais permitem, na visão de Brandão (2009, p.9), definir a comunicação pública como “um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”.

Além desta identificação por áreas apresentada por Brandão (2009), que muito se aproxima a uma distinção quanto aos emissores das mensagens de comunicação pública, Duarte, J. (2009) sugere uma categorização a partir das informações apresentadas no âmbito da comunicação pública, que, didaticamente, divide em informações: institucionais (referentes ao papel, políticas, responsabilidades e funcionamento das organizações), de gestão (relativas ao processo decisório e de ação dos agentes que atuam em temas de interesse público), de utilidade pública (sobre temas relacionados ao cotidiano dos cidadãos), de interesse privado (que dizem respeito exclusivamente ao cidadão, empresa ou instituição), mercadológica (referem-se a produtos ou serviços que participam de concorrência de mercado), de prestação de contas (relativas a uso e fiscalização de recursos públicos) e dados públicos (aqueles de controle do estado).

Para o autor, esta diferenciação justifica-se porque ele concebe a comunicação pública em um sentido mais amplo do que apenas dar informação, deve-se saber relacioná-la. Assim, em Duarte, J. (2009) a comunicação pública necessita propiciar a interação, conforme afirma a seguir.

[...] deve incluir a possibilidade de o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. (DUARTE, J. 2009, p. 64)

Ao apresentar uma visão da comunicação pública como instrumento coletivo para o fortalecimento da cidadania, Duarte, J. (2009) centra este processo no cidadão, como seu principal agente e beneficiário.

A comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio da garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. (DUARTE, J. 2009, p. 61)

Este posicionamento mostra um protagonismo do cidadão, visão que se polariza com a de Zémor (1995[2005]), para quem o Estado é a figura principal da comunicação pública. De acordo com este autor, as finalidades da comunicação pública não podem ser dissociadas daquelas inerentes às instituições públicas, cujas funções são informar, escutar, contribuir para assegurar a relação social e acompanhar as mudanças de comportamento e das organizações sociais. Na concepção de Zémor (1995 [2005], p. 1), “a comunicação pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público”, papéis eminentemente estatais.

O pesquisador francês publicou, em 1995, o livro “*La Communication Publique*”, que foi disseminado no Brasil a partir de uma tradução livre feita pela professora Elizabeth Brandão. A obra é uma das precursoras dos estudos sobre o tema, trazendo a perspectiva de que a comunicação pública deve encarregar-se de tornar a informação disponível ao público, de estabelecer a relação e o diálogo capazes de apresentar os serviços oferecidos pela administração, de conduzir campanhas de informação e ações de comunicação de interesse geral. Ou seja, é uma comunicação que está presente em toda parte, sendo legitimada pelo interesse geral.

De acordo com Koçouski (2013), o autor entende interesse geral como o resultado de compromissos entre indivíduos e grupos da sociedade unidos por um “contrato social”, num quadro em que se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudências e hábitos. E acrescenta que as negociações e compromissos, em dado momento transmutam-se no Direito. Este por sua vez, não está ambientado em horizontes fechados, cabendo aos poderes públicos evoluírem em termos de regulação e reformas, assim como manter o nível de informação.

Zémor (1995 [2005]) defende também que esta prática comunicacional pode contribuir para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a ação pública e garantir o debate público. Neste aspecto da possibilidade de debate, diálogo, delineada pela comunicação pública, o autor traça uma aproximação com a visão de Duarte, J. (2009). Para o último, o diálogo⁷ deve estar na essência da comunicação pública, ao que Zémor (2009, p. 222) acrescenta: “dialogar (...) é uma via essencial de avaliação dos serviços públicos” e, ainda, que, “o diálogo é uma atitude de serviço público”. Esta ideia é assim definida por Haswani (2013, p. 119):

⁷ Para Duarte (2009, p. 61) diálogo tem o significado de um processo de interação em que os envolvidos assume-se em igual nível de importância, direito e oportunidade de falar e ser ouvidos, buscando compreender e ser compreendidos.

O Estado que informa os cidadãos sobre aquilo que faz não atua, obrigatoriamente, em um processo de comunicação com estes. A comunicação implica uma relação social na qual, em seu curso, os sujeitos interessados compartilhem determinados significados, em que tem-se a comunicação como uma relação social e um processo sociotécnico e esse processo e relação estabelecidos faz com que a informação seja transformada e transmitida.

Conforme reiterado por Duarte, J. (2009, p. 59), a atuação em comunicação pública, além de tratar a comunicação como um processo mais amplo do que transmitir informação, deve estar baseada no compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse privado ou corporativo; centralizar o processo no cidadão; adaptar os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos, e assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo uno.

Mas, para que seja de fato viabilizada esta interação no âmbito da comunicação pública, Kunsch (2013) ressalta a importância de que sejam extrapolados os muros da burocracia, para que as informações cheguem ao cidadão comum, por meio de um trabalho conjunto com os meios de comunicação. Sob esta perspectiva é possível perceber a importância da repercussão dada por estes meios a temas que são originários de órgãos públicos.

Para a autora, é preciso que as instituições governamentais sejam abertas e interajam com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo. “É a instituição pública que ouve a sociedade, que atende às demandas sociais, procurando, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população” (KUNSCH, 2013, p.15).

Esta proposta de busca por atender pleitos sociais e, conseqüentemente, a manutenção do poder, promove uma natural aproximação da comunicação pública com o conceito de comunicação política. Para Brandão (2009), a comunicação política é uma das identificações da comunicação pública e Haswani (2013) também a entende como uma vertente da comunicação pública, pois, quando um governo publica uma informação ou a disponibilidade de um serviço que garante um direito fundamental, não necessariamente executa um ato político, mas jurídico, em razão do princípio da legalidade.

Já Matos (2006) compreende a comunicação pública como um tipo específico de comunicação política, sendo fundamental recorrer a esta, para avançar nos estudos daquela, em razão da necessária observação das relações entre governo e sociedade. Para a autora, esta relação não denota que uma se sobreponha à outra, mas que um conceito prescinde do outro.

Segundo sustenta, é a comunicação pública que serve de modelo teórico instrumental do sistema político para mediar interações comunicativas entre o Estado e a sociedade.

A orientação básica do conceito de comunicação pública é prioritariamente de ordem democrática, referente ao senso comum político, e em associação direta com normas herdadas da visão liberal – em estreita relação com o Estado; secundariamente, está em conformidade com os valores relacionados à comunicação como instrumento e meio independente do Estado (MATOS 2006, p. 66).

Em um texto de 2013, a autora retoma esta problemática afirmando que a dimensão política é facilmente confundida com a da vida social. Neste contexto, a comunicação política é entendida como aquela que articula jogos de disputa ou manutenção de poder, envolvendo, portanto, momentos eleitorais, debates partidários e ainda as abordagens ideológicas intragoverno ou em ambientes legislativos nos quais se diferenciam grupos organizados que tentam ocupar o espaço institucionalizado de tomada de decisões. Esta visão reforça o caráter político de uma comunicação que, apesar de presente no cotidiano da vida social, tem um claro objetivo: “Pretendemos buscar uma distinção procedimental, em que fique clara a matéria com a qual a comunicação política trabalha – o jogo de poder” (MATOS; GIL, 2013, p. 16).

Este entendimento leva as autoras a defenderem que são significativas todas as iniciativas de se exigir que o exercício da comunicação em órgãos públicos se volte especificamente para o interesse da sociedade e não segundo a perspectiva de governos ou estratégias políticas.

Há uma evidente diferença de papéis e de atores em cada dimensão: ainda que imbuídos do espírito público, agentes que atuam em instância de governo e segundo seus fluxos e procedimentos estão agindo segundo os preceitos da comunicação governamental. Da mesma maneira, aqueles que articulam um discurso eminentemente ligado a instituições políticas atuam em comunicação política; ou os que colaboram para que as organizações participem de um debate cívico e socialmente responsável ainda assim atuam em comunicação organizacional. O locus de fala não é irrelevante. (...) O conceito da comunicação não pode se confundir com práticas especializadas, como as citadas (MATOS; GIL, 2013, p. 16).

Portanto, é imprescindível situar o desenvolvimento da comunicação pública a partir do interesse público, o qual advém da ideia conceitual de esfera pública. A conceituação de comunicação pública cunhada por Matos (2006, p. 62) é centrada na perspectiva de “um processo de comunicação instaurado em uma esfera pública que engloba Estado, governo e

sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública de um país”. Assim, a autora defende a comunicação pública como um campo de negociação pública onde medidas de interesse coletivo são debatidas e encontram uma decisão democraticamente legítima. De acordo com Matos e Gil (2013), na perspectiva habermasiana, a esfera pública se consolida como um ideal em que o debate se realiza entre pessoas com igual oportunidade de acesso, em livre argumentação e dotadas de uma capacidade argumentativa racionalizada a ponto de, juntas, alcançarem um entendimento sobre seus problemas.

Por esfera pública, Habermas (1984) entende o espaço de deliberação e mediação, nas sociedades modernas, entre a sociedade civil e o poder público. Para melhor delinear o conceito, o autor definiu o que seja esfera pública e esfera privada, a partir do surgimento do Estado moderno. Assim, a esfera pública poderia se caracterizar por ser um encontro de cidadãos para a discussão de assuntos de relevância pública, já “à esfera do mercado chamamos de esfera privada; à esfera da família, como cerne da esfera privada, chamamos de esfera íntima” (HABERMAS, 2003, p. 73).

No entanto, essa noção inicial de esfera pública burguesa, vivenciada por homens cultos e de distinção nos cafés, clubes e associações de leitura, sofreu uma mudança estrutural na qual o público pensador de cultura se transforma em um público consumidor de cultura, quando a “linha fronteira é apagada assim que e à medida que a esfera pública literária avança no âmbito do consumo” (HABERMAS, 2003, p. 190). Dessa forma, as leis de mercado, que antes regiam apenas o âmbito do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social, passa a penetrar na esfera reservada às pessoas privadas enquanto público, fazendo com que o raciocínio se convertesse em consumo e o contexto da comunicação no ambiente público se dissolvesse em uma recepção isolada.

Na concepção do autor, que integrou o pensamento crítico-radical da Escola de Frankfurt⁸, os meios de comunicação de massa tornam-se os responsáveis por invadir a intimidade familiar e abalar as instituições que, até então, asseguravam a reunião do público enquanto público pensante. Neste contexto, a discussão em sociedade passa a dar lugar a atividades de grupo como ir ao cinema, escutar conjuntamente rádio ou assistir à televisão.

⁸ Historicamente, a escola teve início com um grupo de investigadores do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt, instituição alemã de pesquisa de orientação abertamente marxista. Segundo esclarecem Nery e Temer (2009, p. 86), “o grupo desenvolveu uma atitude teórica de crítica à ótica puramente ‘economicista’, buscando uma reflexão crítica sobre os principais aspectos da economia, da sociedade e da cultura, na tentativa de fundir o comportamento crítico nos confrontos com a ciência e a cultura, com base na proposta política de reorganização racional da sociedade e da superação da crise da razão.”

É também a perspectiva de Habermas que López (2011) estabelece para afirmar que, a comunicação com o viés do interesse público não pode ser colocada no plano ideal, mas deve estar atenta aos conflitos próprios do exercício do poder. “Trata-se de pô-la no plano real e concreto da construção de significado e sentido que possam ser compartilhados por atores diversos e plurais, mas, sobretudo, no nível da negociação e harmonização de interesses comuns” (LÓPEZ, 2011, p. 64).

O autor entende que a comunicação pública nasce da relação entre a comunicação e a política, considerando que o público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos (LÓPEZ, 2003). Dessa forma, é necessário buscar entender o que é efetivamente este caráter público, em quais cenários essa comunicação ocorre e a partir de quais princípios ela se estabelece. Buscando seguir neste desafio, ele sugere que a comunicação pública se desvincule de uma abordagem privada e restrita para se desenvolver em um espaço de debate amplo. “Em palavras simples, comunicação pública é a que se dá na esfera pública (LÓPEZ, 2011, p. 64).

López (2003) acrescenta que a essência da comunicação pública está centrada na certeza de que, tanto a comunicação, quanto a informação, são dois bens públicos e é precisamente a apropriação dos interesses individuais desses dois bens públicos o que se deve tentar desvendar. Assim, para o autor, a comunicação é pública quando se cumpre duas condições: resulta de sujeitos coletivos, ainda que representados ou que se expressem por meio de indivíduos; e que se refira à construção do que é público. “É uma comunicação inclusiva e participativa, cuja vocação não poderia estar a serviço da manipulação de vontades ou da eliminação da individualidade” (LÓPEZ, 2011, p. 65).

O autor observa ainda a possibilidade de as instituições serem ativas e passivas. Por ativa compreende-se a organização que promove um fluxo comunicativo com o exterior, veiculando conhecimento e intervindo sobre as percepções e os comportamentos de seus referentes. Já a passiva mostra-se disponível às demandas, ao controle externo, mas não intervêm ativamente na produção da notícia. O perfil ativo, seguramente, é aquele almejado pelas assessorias de imprensa de órgãos públicos, em especial daqueles que trabalham com uma gama diversificada de temas de interesse público, como Ministério Público, Polícias Civil e Militar e prefeituras.

Esta perspectiva de comunicação libertadora de López (2011), identificada com as demandas práticas populares, foi e continua sendo, segundo Brandão (2009, p. 8), uma área de

estudos bastante desenvolvida na América Latina, “até por sua coerência com o cenário político e econômico da região.”

Entretanto, esta percepção da comunicação pública como um processo emancipatório⁹ do cidadão também está presente na visão de autores italianos que estudam o tema. No livro *Comunicação Pública: bases e abrangências*, Haswani (2013) faz uma extensa revisão bibliográfica dos estudos da comunicação pública entre autores italianos e afirma que,

[...] os pontos de vista mais consagrados destacam que a comunicação pública compreende processos diversos e faz interagir atores públicos e privados na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social. Seu objeto são temas de interesse geral e sua finalidade é contribuir para a realização desse interesse. (HASWANI, 2013, p. 120)

Na concepção de Faccioli (*apud* HASWANI, 2013), a comunicação pública é aquela destinada ao cidadão em sua veste de coletividade e refere-se a uma comunicação de serviço, que o Estado ativa, com o objetivo de garantir a implantação do direito à informação, à transparência, ao acesso e à participação na definição das políticas públicas e, assim, realizar uma ampliação dos espaços de democracia. Este posicionamento do Estado como agente condutor da comunicação pública defendido pela autora, aproxima-se da visão de Zémor (1995 [2005]), que enfatiza a centralidade do Estado como instituição política e administrativa no encaminhamento da comunicação pública. Todavia, Matos e Gil (2013) alertam para o fato de que uma possível normatização das ações do governo, com a exigência de um espírito público como norteador das ações de difusão de mensagens, de atendimento ao cidadão e de elaboração de políticas públicas pode ser arriscadamente tratada como uma comunicação circunscrita a determinados limites burocráticos.

Já para Rolando (2011, p. 26), a comunicação pública não pode ser considerada apenas como a instrumentalização do poder, mas, sobretudo, como o território em que muitos sujeitos buscam interesses legítimos e usam a informação e a comunicação não tanto para vender algo, mas também para apresentar sua identidade, sua visão e seus objetivos. De acordo com o autor, no plano social, trata-se de uma tarefa que consiste em diminuir a distância entre instituições e cidadãos na vida cotidiana. Para ele, esta aproximação possibilita

⁹ O conceito de emancipação aqui é baseado na visão de Paulo Freire (1994). Para o autor, emancipação relaciona-se à humanização do oprimido e superação dos seus condicionamentos históricos. Representa uma tarefa educativa, de construir coletivamente a conscientização, construindo possibilidades para superar os condicionamentos históricos, alcançando assim a sua vocação própria: a humanização.

esclarecimentos das leis e suas aplicações, do acesso a serviços e estruturas e da necessidade de promover os interesses coletivos.

Ao buscar não somente compreender a comunicação pública, mas entender sua evolução, Rolando (2011) propõe uma metáfora em que a comunicação pública é como um edifício de vários andares. Para ele, assim como em uma cidade podem ser encontrados diversos tipos de edificações, algumas sem terem sido concluídas, também no âmbito das organizações existem aquelas que ainda não conseguiram findar todos os andares desse processo.

A partir dessa alegoria, ele pondera que existem regiões em que não há sequer edifício, e observa que o sistema de comunicação pública é ainda muito fragmentado. No entanto, Rolando (2011) pondera que, o que deve ser encarado como o macro objetivos da comunicação pública é justamente estabelecer pontes relacionais e gerar serviço baseado na escuta e na transparência de conhecimento.

Outro autor italiano que tem contribuído para o desenvolvimento do conceito de comunicação pública é Mancini (*apud* KOÇOUSKI, 2013), para quem o conceito de comunicação pública está centrado na concepção de que a informação é um direito de cidadania. Para ele, a comunicação pública pode ser delimitada a partir de três dimensões, que se inter-relacionam: os promotores ou emissores, a finalidade e o objeto.

Por promotores ou emissores da comunicação pública ele compreende que podem ser as organizações públicas, privadas ou semipúblicas, notando-se, como afirma Koçouski (2013), que não se tratam de definições exclusivamente jurídicas, mas também pela combinação desta com o campo de intervenção das organizações. Assim, para o autor, a finalidade é a dimensão que mais delimita o campo da comunicação pública, já que a comunicação não deve ser orientada para o alcance de uma vantagem econômica imediata, como a venda de um produto ou uma troca para fins comerciais.

A terceira dimensão que pode delimitar o campo da comunicação pública é o objeto, definido como interesse geral, que Mancini (*apud* KOÇOUSKI, 2013) aponta como tudo aquilo que diz respeito à comunidade como um todo, que produz efeitos, antes de tudo, sobre as interações entre os diversos subsistemas sociais nos quais a comunidade se articula e, mais adiante, sobre as esferas privadas consequentemente envolvidas.

Além disso, o autor assinala que, a partir dos objetos da comunicação pública, duas noções são imprescindíveis de serem notadas: a publicidade e a sociedade civil. Na perspectiva apresentada, a publicidade é entendida como a propriedade de as instituições

serem abertas, acessíveis e disponíveis em fornecer informações de interesse geral. Esta perspectiva é definida, pela Constituição Federal de 1988, como um dos cinco princípios fundamentais da administração pública brasileira. Os demais são legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

Outra proposta de delimitação de abrangência da comunicação pública é apresentada por Duarte, J. (2011), que sugere pré-requisitos para a ação de agentes e instituições que lidam com a comunicação pública, propondo o estabelecimento de quatro eixos: 1) *transparência*, que signifique compromisso com a atuação responsável no trato com as questões públicas, incluindo a oferta de informações, estímulo ao acesso, facilitação da fiscalização e a prestação de contas; 2) *acesso*, da sociedade a informações públicas, devendo ser estimulada e orientada a buscá-las a dar opinião e a fiscalizar; 3) *interação*, refere-se à criação manutenção e fortalecimento de instrumentos de comunicação que viabilizem fluxos bi ou multilaterais, com a possibilidade do diálogo, e 4) *ouvidoria social*, instrumento que demonstre o interesse em compreender a opinião pública e os diversos segmentos que a compõem, como forma de atender às expectativas da sociedade.

Estes parâmetros propostos por Duarte, J. (2011) reforçam a ideia defendida pelo autor de que a comunicação pública deve ser baseada no diálogo. As propostas contidas nestes eixos, portanto, são uma tentativa de garantir o que consideramos um dos objetivos centrais da comunicação pública, a abertura de múltiplos canais de diálogo entre a sociedade e as instituições, sejam elas públicas ou privadas, uma vez que a simples transmissão da informação não caracteriza uma comunicação que se propõe pública.

Contudo, a implementação de uma comunicação dialogal, como defendida por Duarte, J. (2009), que possibilite o alcance da cidadania, talvez seja o grande desafio a ser alcançado pela comunicação pública. Para Zémor (1995 [2005]), a complexidade de se estabelecer um fluxo comunicacional tem início pelo cidadão, visto pelo autor como um interlocutor ambivalente. Para ele, ao mesmo tempo em que o cidadão respeita e se submete à autoridade das instituições públicas, também protesta sobre a falta de informação, ou sobre mensagens mal construídas, mal divulgadas.

Além da perspectiva do cidadão receptor e agente provocador de conteúdos da comunicação pública, o autor enxerga a complexidade na forma de disseminação dos conteúdos dessa natureza. De forma sintética, o autor apresenta esta problemática.

A comunicação pública é objeto de um paradoxo. Todos os cidadãos têm direitos à informação. Não poderia, então informar massivamente usando os

veículos e os apelos da publicidade, aptos a reduzir e simplificar as mensagens? A resposta é negativa. A igualdade visada pela obrigação de informar não é sinônimo de unicidade da mensagem. A diversidade das situações de recepção e a complexidade das mensagens públicas que devem se adaptar a essas variedades descartam esta possibilidade em grande parte dos casos. (ZÉMOR, 1995 [2005], p. 7-8)

Duarte, M. (2009) acrescenta outro aspecto relativo à complexidade das mensagens da comunicação pública, tendo como base a realidade brasileira; o fato de a estrutura de comunicação formada tradicionalmente não conferir ao cidadão direito pleno à comunicação. Para a autora, a realidade do País compreende a concentração da propriedade dos veículos de comunicação nas mãos de poucos, em geral constituindo grupos multimídia.

Além disso, ela acrescenta que, na área pública, apesar da grande ampliação dos sistemas de comunicação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nos últimos anos, a prioridade tem sido a divulgação com foco nos veículos de comunicação de massa e, “muitas vezes, com estratégias de atuação vinculadas aos interesses da autoridade máxima do órgão e de seus demais membros, conforme o poder político que cada um detém na instituição” (DUARTE, M. 2009, p. 112).

Logo, nota-se, a importância da delimitação conceitual para o desenvolvimento da comunicação pública, ao mesmo tempo em que se espera a ampliação reiterada de práticas, para seu aprimoramento conceitual. Dessa forma, cabe detalhar um aspecto fundamental do conceito, que é o interesse público.

2.1.1 Do interesse público ao capital social

Para Bueno (2009) a comunicação de interesse público é aquela que abrange as ações e atividades que têm como endereço a sociedade, independentemente de sua origem – pública ou privada. Essa delimitação conceitual é importante aos profissionais que lidam com a comunicação pública, para que tenham noção dos ingredientes que compõem a matéria-prima de seu trabalho. Tendo em vista que a ideia de cidadania carrega em si o viés do pertencimento, o interesse público é, portanto, o que diz respeito ao cidadão e lhe interessa, o que concerne à esfera pública. Maia (2011) destaca que este é um conceito de difícil definição, mas argumenta que,

[...] refere-se ao “bem comum” ou ao “bem estar de todos”. Perpassa a política e a natureza mesma do governo democrático. Ao passo que quase todos reivindicam que a política democrática deve favorecer o interesse

público, não há consenso sobre o que constitui o interesse público. (MAIA, 2011, p. 260)

Ao tratar do interesse público no fazer jornalístico, tendo em perspectiva o interesse privado, Chaparro (2011, p.1-2) afirma que:

O jornalismo não tem que temer ou desprezar os interesses particulares. Além de legítimos, eles movimentam a engrenagem da atualidade. Porém, como a sociedade espera do jornalismo o relato veraz dos acontecimentos e a explicação isenta de fatos e contextos, exige-se que os comportamentos do jornalismo tenham motivos vinculados não a algum dos interesses particulares em jogo, mas ao tão falado interesse público - para que, no dia seguinte, a própria atualidade tenha desdobramentos convenientes à sociedade.

Em outra perspectiva, a do âmbito jurídico; o interesse público é tido como princípio central do Direito Administrativo, aquele que norteia a atividade da administração pública. A noção básica é de que o interesse público tem supremacia sobre o interesse individual. De acordo com Silva (2011), este ramo do direito está fundado, essencialmente, sobre duas ideias fundamentais: a proteção dos direitos individuais frente ao Estado e a obrigação de satisfação das necessidades e interesses coletivos, cuja implementação deve estar sujeita à concessão de prerrogativas e privilégios próprios à administração pública. Segundo definição do jurista Celso Bandeira de Mello (2010, p. 61),

[...] o interesse público é uma faceta dos interesses individuais, sua faceta coletiva, e, pois, que é, também, indiscutivelmente, um interesse dos vários membros do corpo social — e não apenas o interesse de um todo abstrato, concebido desligadamente dos interesses de cada qual.

É ainda o interesse público a finalidade que orienta os atos administrativos, um objetivo a ser atingido, ou seja, não se compreende o ato administrativo sem fim público. Dessa forma, casos de desvio de poder ou desvio de finalidade ocorrem quando uma autoridade pública, mesmo atuando nos limites de sua competência, pratica um ato por motivos ou com fins diversos dos previstos na lei ou exigidos pelo interesse público.

Já o cientista político Fernando Filgueiras (2012) aponta que o interesse público é o princípio de uma concepção política de justiça, é resultado de consensos a respeito dos valores e normas que organizam a vida pública, levando-se em conta perspectivas de mundo, representações e interesses.

O conceito de interesse público especifica um critério de legitimação, em que o tema central seja a validade de proposições normativas com base na aceitação da comunidade. O interesse público, portanto, especifica a legitimidade como marco da ação política válida em termos normativos, delimitando um critério de justificação da ação política e, portanto, de justiça (FILGUEIRAS, 2012, p. 341).

Para o autor, o interesse público reflete uma concepção prática de cidadania, que se forma a partir da construção das leis e da participação dos indivíduos nos mesmos interesses. Ele sustenta esta ideia defendendo que uma comunidade política não se forma partindo do pressuposto de que já partilhem valores que surgem a esmo, mas a partir de referências a um coletivo de interesses que permita ao indivíduo identificar seus interesses particulares.

Com uma visão crítica sobre a possibilidade de uma definição geral para o termo interesse público, o jornalista Armando de Faria (2009, p. 175) chega a afirmar que “interesse público não existe em si, ou por si mesmo, mas trata-se de um emaranhado de interesses, de confrontos discursivos, ancorados nos processos sociais em curso”. No entanto, esclarece que a imprensa, como nenhuma outra instituição, tem credenciais para orquestrar estas complexas tramas.

De acordo com o autor, a imprensa consegue exercer um papel de agente em nome do interesse público “porque exerce seu papel social sustentado por um poderoso *capital simbólico* (grifo do autor): o atributo do interesse público” (FARIA, 2009, p. 176). Faria (2009) recorre ao conceito de capital simbólico para sustentar que é o interesse público o suporte simbólico corriqueiramente utilizado pela imprensa para legitimar suas ações, tanto no recorte dos fatos, como na busca de interpretações sobre o cotidiano.

O capital simbólico que detém a imprensa justifica e sustenta determinadas rotinas, procedimentos e objetivos da prática jornalística. Trata-se de um tipo de ritual estratégico apropriado pelos jornalistas, na verdade um ritual que torna possível e justificável o exercício do jornalismo (FARIA, 2009, p. 177).

Já Bourdieu (2010) entende por capital não apenas o acúmulo de bens e riquezas econômicas, mas todo recurso ou poder que se manifesta em uma atividade social. Em *O Poder Simbólico*, ele aponta que, “os sistemas simbólicos, como instrumentos de conhecimento e de comunicação, só podem exercer um poder estruturantes porque estruturados. O poder simbólico é um poder de construção da realidade” (2010, p.9). Assim, sinteticamente, podemos dizer que o capital simbólico é o que nominamos como prestígio, carisma ou honra, atribuídos a determinado indivíduo ou instituição e que permite identificá-

lo no espaço social. E são os detentores do capital simbólico os que, segundo o autor, integrariam a verdadeira classe dominante, porque detêm o poder simbólico.

Retomando a ideia de Faria (2009), ele argumenta que o interesse público, como capital simbólico, também tem sido apropriado pelas fontes. Para ele, algumas fontes têm alto capital simbólico, como Ministério Público, Polícia Federal e ONGs, enquanto outras sofrem mais desgastes, como o Congresso e órgãos do Poder Executivo, justamente porque são rotineiramente confrontadas sobre a existência ou não de interesse público em determinada ação ou decisão tomada. “Existe, de forma discreta ou mesmo espalhafatosa, uma batalha cotidiana entre os atores que detêm capital simbólico” (FARIA, 2009, p. 176).

As ponderações do autor jogam luz ao fato de que, em face da existência de inúmeros interesses, muitos temas da agenda pública podem surgir como pretensos assuntos de caráter público. Esta avaliação ganha relevo quando se recorda o caráter oligopolista das empresas de comunicação no Brasil, conforme citado anteriormente por Duarte, J. (2009). A argumentação do autor é assim resumida:

Estado e atores privados disparam estrategicamente suas mensagens para que a imprensa, na última instância do processo e ao mesmo tempo parte interessada, possa não somente difundir a informação, mas, quem sabe, assumi-la sob a ótica do interesse público. Quando a mídia é permeável a determinada mensagem, a diferença é significativa, pois implica reverberação, impacto e difusão em grande escala (FARIA, 2009, p. 176).

Nota-se, portanto, que a divulgação de informações da área pública compete não somente aos próprios atores da administração pública, com seus temas de interesse público (ou não), mas também com interesses diversos que envolvem os critérios de noticiabilidade (análise sobre estes critérios frente à comunicação pública será feita ainda neste capítulo). Dessa forma, é válido apresentar outro conceito surgido também em Bourdieu (1999), que auxilia no entendimento de como a comunicação pública pode se fortalecer, a ideia de capital social.

Para Bourdieu (1999, p.65), “o capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento”. Segundo o autor, o capital social descreve circunstâncias nas quais o indivíduo pode se valer de sua participação em grupos e redes para atingir metas e benefícios. Também representa um conjunto de elementos com os quais uma classe social garante sua reprodução, incluindo o capital

econômico, o capital cultural (como o reconhecimento de dado status social), o capital simbólico (relacionado ao reconhecimento do prestígio de quem detém).

De acordo com Matos (2013), não somente a concepção de Bourdieu (2009), mas também de outros autores sobre capital social podem representar uma via que conduza à comunicação pública, em um quadro mais amplo de cidadãos que comunicam e agem para governar a coisa pública e a vida em comum. Para a autora, o conceito de capital social está intimamente ligado às redes sociais e de comunicação disponíveis para interações entre os agentes sociais.

Neste contexto, rede social é entendida como oposição a uma organização não constituída, ou seja, com fronteiras difusas, indivíduos sem papéis definidos e conectados aleatoriamente (MATOS, 2009a). E é esta rede de interações informativas que, segundo Matos (2009a), gera o debate e a tomada de decisões participativas e, em função disso, promove valores que aumentam a coesão social, aproxima a prática da comunicação pública do conceito de capital social. Conforme sustenta,

[...] a comunicação pública é (e o capital social também é) uma ação coletiva sobre questões de interesse público, cujo objetivo é a tomada de decisões consensuais para benefício mútuo. No momento que estipula procedimentos claros para esta atuação social, que tenham origem em valores socialmente compartilhados, a comunicação pública tende a promover um ambiente de confiança e cooperação entre os agentes, deste modo, a comunicação pública parece criar o ambiente de intercâmbio a partir do qual o capital social floresce (MATOS, 2009a, p.57).

Na obra *Capital Social e Comunicação*, Matos (2009, p. 70) acrescenta que as condições para o desenvolvimento da comunicação pública não estão restritas a políticas públicas de comunicação, mas estão ligadas à qualidade das interações nas redes sociais que participam da constituição tanto da comunicação pública quanto do capital social, por meio da reciprocidade das interações e de buscas cooperativas de resultados que tragam ganhos coletivos.

Essa qualidade das interações está diretamente ligada à necessidade de uma comunicação pública ampla, conforme apontado em Matos (2009a), Duarte, J. (2011) e Kunsch (2009), que inclua a disseminação de conteúdos de interesse público em múltiplos canais, pois, o compartilhamento de informações na esfera pública é ingrediente essencial para suscitar o debate, a interação e o empoderamento do cidadão.

Assim, é fundamental compreender como pode haver a disseminação desses conteúdos, levando-se em conta as rotinas produtivas e os critérios de noticiabilidade.

2.2 Rotinas produtivas e critérios de noticiabilidade

Ao acompanhar as notícias de jornais diários, sejam eles locais, nacionais ou internacionais, sempre é possível notar que alguns temas são coincidentes. No caso de jornais locais, esta situação é ainda mais perceptível. Então, o que transforma um fato em uma notícia? Quais os critérios para a produção de notícias? Como uma notícia que já possui a atratividade do interesse público pode se sobrepor a outras?

Compreender melhor as respostas a estes questionamentos auxiliam o fortalecimento da comunicação pública, tendo em vista que os conteúdos de interesse público precisam ser reconhecidos como tal no dia a dia das redações e também das assessorias de imprensa.

De acordo com Wolf (2005), estas questões podem ser respondidas levando-se em conta a cultura profissional dos jornalistas e a organização do trabalho e dos processos de produção. Citando Garbarino (1982), o autor esclarece que, de um lado está a cultura profissional, que é formada por um emaranhado de papéis, rituais e convenções relativos às funções da mídia e dos jornalistas na sociedade, que se traduz numa série de paradigmas e práticas profissionais adotadas como naturais. Por outro lado, existem restrições ligadas à organização do trabalho que determinam a definição da notícia, legitimam o processo de produção e contribuem para prevenir as críticas do público.

Para Wolf (2005), é a partir do entrelaçamento destas características da organização do trabalho nos aparatos da mídia e dos elementos da cultura profissional que é possível definir o conjunto de características que os eventos devem possuir para poder ser transformados em notícias.

Pode-se dizer que a noticiabilidade corresponde ao conjunto de critérios, operações e instrumentos com os quais os aparatos de informação enfrentam a tarefa de escolher cotidianamente, de um número imprevisível e indefinido de acontecimentos, uma quantidade finita e tendencialmente estável de notícias (WOLF, 2005, p. 196).

Segundo apontam Nery e Temer (2009),

[...] a noticiabilidade baseia-se na admissão de que a notícia é o produto de um processo organizado a partir de uma perspectiva prática dos acontecimentos, com o objetivo de reunir os fatos, avaliá-los de forma simples e direta e transformá-los em notícia para os espectadores/leitores (NERY, TEMER, 2009, p. 68).

Em ambas as definições é possível notar que a notícia é tratada como um valor. Um valor que precisa ser selecionado e bem apresentado. De acordo com as autoras, a avaliação da noticiabilidade é o resultado de uma mistura articulada sempre de modo diferente, no qual os fatores envolvidos têm uma importância desigual. É observado ainda que é possível enumerar ao menos cinco critérios de valorização da notícia: *critérios subjetivos*, relativos ao grau ou nível hierárquico dos envolvidos no acontecimento, a quantidade de pessoas envolvidas, a relevância e a significatividade do acontecimento; *critérios do produto*, referente à qualidade da história e o quanto ela pode ser explorada; *critérios relativos aos meios de comunicação*, diz respeito à quantidade de espaço ou tempo de transmissão que a notícia pode ocupar; *critérios relativos ao público*, refere-se a temas que os jornalistas julgam serem informativos, e, por fim, os *critérios relativos à concorrência*, que são baseados na competição, a partir de modelos de referência. Estes critérios, ou valores notícia, determinam quais acontecimentos devem passar da existência privada como fato e ganhar a existência pública de notícia.

Além disso, conforme afirmam Nery e Temer (2009), os valores notícia são dinâmicos, mudam com os tempos. Assim, pode-se sugerir que as dinâmicas desenvolvidas ao longo das últimas décadas para a estruturação de uma comunicação pública tenham contribuído para a inserção de alguns desses valores, com critérios ligados à responsabilidade social, à transparência e à interatividade.

Para Wolf (2005), os valores notícia estão presentes ao longo de todo o processo de produção jornalística, da seleção dos acontecimentos à elaboração da notícia. Assim, conforme analisado por Traquina (2008), podem ser divididos em valores notícia de *seleção*, que se referem aos critérios que os jornalistas utilizam na construção dos acontecimentos e de *construção*, aqueles que servem como orientação para a apresentação do material, sugerindo o que deve ser realçado, o que deve ser omitido, o que deve ser prioritário na construção do acontecimento como notícia.

Considerando esta divisão apontada por Wolf (2005), o português Traquina (2008) apresenta uma lista de valores notícia de *seleção*, que podem ser classificados em critérios substantivos (notoriedade, morte, proximidade, relevância, novidade, tempo, notabilidade, conflito/controvérsia, infração e escândalo) e critérios contextuais (disponibilidade, equilíbrio, visualidade, concorrência e dia noticioso). Já os valores notícia de *construção*, aqueles elementos dentro do acontecimento dignos de serem incluídos na elaboração da notícia,

seriam a simplificação, a amplificação, a personalização e a dramatização. No entanto, segundo assevera,

[...] embora os valores notícia façam parte da cultura jornalística e sejam partilhados por todos os membros desta comunidade interpretativa, a política editorial da empresa jornalística pode influenciar diretamente o processo de seleção dos acontecimentos por diversas formas. (...) outra consideração está relacionada com a produtividade das rotinas. As rotinas precisam ser produtivas (TRAQUINA, 2008, p. 94-95).

A socióloga norte-americana Gaye Tuchman (1999) sustenta que, diante da superabundância de acontecimentos, o aparato de informação deve selecionar estes eventos. Para a autora, as

[...] exigências ligadas à superabundância de acontecimentos indicam que os aparatos de informação, com o objetivo de produzir notícias, devem satisfazer (entre outras coisas três tarefas: 1) devem tornar possível o reconhecimento de um evento (inclusive dos excepcionais) como evento noticiável; 2) devem elaborar modos de relatar os eventos, que não levem em conta a pretensão de cada acontecimento de ser uma exposição idiossincrática; 3) devem organizar o trabalho temporal e espacialmente de maneira tal, que os eventos noticiáveis possam afluir e ser trabalhados de modo planejado. Essas tarefas estão inter-relacionadas (TUCHMAN, *apud* WOLF, 2005, p. 194).

Segundo afirma, as notícias, portanto, são narrativas, “estórias”, por ser uma realidade construída possuidora de sua própria validade interna. Esta perspectiva apaga a visão de que os jornalistas são meros observadores passivos, mas, ao contrário, são de fato participantes ativos na construção da realidade. Este paradigma se opõe à visão das notícias como espelho da realidade.

Dizer que a notícia é uma “estória” não é de modo nenhum rebaixar a notícia, nem acusá-la de ser fictícia. Melhor, alerta-nos para o fato de a notícia, como todos os documentos públicos, ser uma realidade construída possuidora da sua própria validade interna. Os relatos noticiosos, mais uma realidade seletiva do que uma realidade sintética, como acontece na literatura, existem por si só. (TUCHMAN, *apud* TRAQUINA, 2000, p. 27)

Tuchman (1999) acrescenta que cada notícia é uma compilação de fatos avaliados e estruturados pelos jornalistas, que são responsáveis pela exatidão de qualquer um destes fatos. Dessa forma, constroem-se notícias que apresentam um padrão geral bastante estável e previsível. “Sem uma certa rotina de que se possa valer para fazer frente aos acontecimentos

imprevistos, as organizações jornalísticas, como empreendimentos racionais, faliriam” (TUCHMAN, *apud* WOLF, 2005, p. 196).

Assim, para a autora, diante da imprevisibilidade dos acontecimentos noticiáveis, que podem surgir em qualquer parte e a qualquer momento, os jornais organizam-se de forma a impor ordem no tempo e no espaço. Este arranjo pré-estabelecido e necessário parece ser, então, um campo próspero para o avanço da comunicação pública. Temas de interesse público, fatos relevantes, fontes oficiais e confiabilidade são alguns dos requisitos que parecem ser propícios para integrar regularmente a realidade seletiva da mídia.

Segundo Traquina (2008, p. 62), o reconhecimento da dificuldade para se definir o que é notícia é uma das conclusões de Tuchman ao tentar buscar respostas para este questionamento além de “o que é importante” ou “o que interessa ao público”. Esta complexidade é ainda mais agravada quando se observa que fatores alheios à produção de notícias também influenciam no fazer jornalísticos dos meios de comunicação, como pondera Traquina (2008, p. 94). “A direção da organização jornalística (ou os seus donos) podem influenciar o peso dos valores notícia com a sua política editorial, às vezes por razões pessoais, dando prioridade a certo assunto ou tema.”

Neste caldo de valores, critérios e interesses, as notícias são produzidas, reproduzidas e propagadas, levando-se em conta diversos fatores, como se tentou apresentar aqui. Entretanto, mais um elemento pode ser acrescentado nesta vertiginosa composição das notícias: as fontes de informação.

2.2.1 MP como superfonte

A relação do jornalista com a fonte de informação é uma relação histórica e definidora na produção de notícias. Para Wolf (2005, p. 233), “as fontes são um fator determinante para a qualidade da informação produzida pelos meios de comunicação de massa”. Numa definição geral apresentada pelo autor, ele aponta que o termo refere-se a pessoas que o jornalista observa e entrevista ou as que apenas fornecem informações de base ou ocasião para uma notícia. Citando Gans, Wolf (2005) destaca que a característica mais saliente das fontes é que elas fornecem informações enquanto membros ou representantes de grupos de interesse ou de outros setores da sociedade.

No Brasil, a relação dos jornalistas com as fontes de informação passou por uma relevante mudança, a partir do surgimento crescente de um novo campo de trabalho: o das

assessorias de imprensa. Segundo Chaparro (2010), a inserção maciça de jornalistas nas assessorias, a partir da década de 1980, inaugurou e consolidou uma experiência de assessoria de imprensa jornalística única no mundo, já que em outros países esta é uma atuação própria dos profissionais de relações públicas.

Esta nova dinâmica de trabalho dos jornalistas foi denominada pelo autor como “revolução das fontes”, uma vez que os jornalistas, que antes atuavam nas redações, passaram a trabalhar nas fontes de notícias. Passadas algumas décadas da observação feita por Chaparro (2010), o perfil do profissional que atua em assessoria de imprensa não se modificou.

Segundo dados da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), reunidos na pesquisa *Perfil Profissional do Jornalista Brasileiro*¹⁰, 40% dos profissionais atuam fora da mídia (veículos de comunicação, produtoras de conteúdo etc.) e desses, 68% são contratados privativamente como assessores. Definindo ainda mais o perfil, desta porcentagem que atua em assessoria de comunicação, um terço trabalha em empresas ou órgãos públicos¹¹.

É imprescindível, portanto, reconhecer que o trabalho das assessorias de comunicação de órgãos públicos, empresas privadas e organizações do terceiro setor se profissionalizou, possibilitando que nesses diversos setores a comunicação com seus públicos seja pensada de forma estratégica. Além disso, a comunicação pública, especialmente aquela advinda do setor público, é um lugar privilegiado de produção de conteúdos que permitam legitimar um viés da comunicação que seja atento ao interesse público e ao alcance da cidadania.

Sobre esta relação de fortalecimento das fontes de informação institucionais, Nascimento (2007) defendeu, em sua tese de doutorado¹², que o Ministério Público, após a Constituição de 1988, tornou-se uma super fonte. Para o autor, isso se deve a fatores como a prerrogativa da investigação por parte de seus membros e a independência funcional, que fazem com que promotores e procuradores colaborem, de forma privilegiada, para a divulgação de investigações feitas pelo órgão, nas mais diversas áreas. A ideia defendida por ele pode ser assim resumida:

(...) não é muito frequente a Polícia Civil repassar para jornalistas o resultado parcial de uma investigação que comprometa um político ligado ao

¹⁰ Disponível em: <http://perfildojornalista.ufsc.br/files/2013/04/Perfil-do-jornalista-brasileiro-Sintese.pdf>. Acesso em 10 jul. 2014.

¹¹ O estudo, realizado no ano de 2012 pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em convênio com a Fenaj, é baseado em respostas de mais de dois mil profissionais de todo o Brasil.

¹² Jornalismo sobre investigações: relações entre o Ministério Público e a imprensa. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, julho de 2007. Disponível em: http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6145. Acesso em jan. 2015.

governador ou a partidos que o sustentam no poder. O mesmo ocorre com policiais federais em relação a autoridades do governo federal. Muitas vezes acontece esse tipo de vazamento, mas são exceções, pois o controle das investigações feitas por polícias é rígido. Ao contrário de um procurador, um delegado de polícia que divulgar uma informação considerada incômoda por governantes pode ser transferido, afastado da investigação ou sofrer algum tipo de punição. Com autonomia e sem risco de represálias de superiores, os procuradores e promotores do Ministério Público podem repassar à imprensa o que quiserem. Na prática, os integrantes do Ministério Público podem agir com a independência que teoricamente os jornalistas possuem e com o poder de investigação que os policiais têm (NASCIMENTO, 2007, p.82).

A esta argumentação, o autor acrescenta que outros fatores também influenciam a definição do órgão como uma super fonte, entre eles quesitos como a credibilidade e a produtividade, por serem critérios que sempre levam um jornalista a procurar determinada fonte de forma frequente, optando pelas fontes oficiais. Ao citar a descrição de Wolf (2005) sobre os critérios de credibilidade e produtividade, Nascimento (2007) sustenta que a definição adapta-se muito bem ao perfil dos integrantes do Ministério Público.

A produtividade concerne às razões pelas quais, normalmente, prevalecem as fonte institucionais: estas fornecem os materiais suficientes para confeccionar as notícias, permitindo, assim, aos aparatos que não precisem mais se dirigir a muitas fontes para obter o dados ou os elementos necessários. A produtividade relaciona-se não apenas ao tipo e à qualidade de materiais que uma fonte tem condições de fornecer, mas também às necessidades do aparato de limitar – em igualdade de condições – o número de fontes a serem consultadas (a fim de evitar custos muito elevados e tempos muito dilatados. As fontes oficiais tendem a obtemperar, melhor do que as outras, a essas necessidades organizativas das redações. (WOLF, 2005, p. 236)

Ao abordar os valores notícia de uma denúncia criminal, cuja proposição é de titularidade do Ministério Público, Nascimento (2007) aponta ao menos quatro dos valores definidos por Wolf (2005) - grau e nível dos envolvidos, impacto sobre a nação, quantidade de pessoas que o acontecimento envolve e relevância quanto à evolução futura de uma determinada situação-, além do grau de negatividade. Estes, valores notícia em relação ao conteúdo. No entanto, a denúncia também é valorada em relação à concorrência pela exclusividade, o furo de reportagem.

A partir da construção desta ideia do Ministério Público como uma super fonte, Nascimento (2007) analisa a diferenciação entre o jornalismo investigativo, aquele no qual a investigação dos fatos é coordenada pelo próprio jornalista e o jornalismo sobre investigações, que ele denomina como sendo o que se dedica a divulgar informações de investigações feitas

por autoridades. Em uma extensa análise de dados de reportagens das revistas *Época*, *IstoÉ* e *Veja*, publicadas nos anos de 1989, 1994, 1998 e 2002, o autor constatou a gradativa inversão dos percentuais entre estas duas abordagens, com a diminuição das reportagens investigativas e aumento de reportagens sobre investigação.

Deste modo, ele afirma categoricamente que esta inversão se deve à influência que o trabalho investigativo do Ministério Público exerce nos meios de comunicação. Para ele, “a agenda da imprensa brasileira se tornou dependente da agenda do Ministério Público” (NASCIMENTO, 2007, p. 188).

Com esta conclusão, pondera a necessidade de haver uma distinção clara entre o papel da imprensa e do Ministério Público no tocante às investigações desenvolvidas por ambos. Segundo observa, quando realizadas com rigor e baseadas em princípios éticos, tanto as investigações jornalísticas quanto as do Ministério Público são fundamentais para a transparência de instituições dentro do sistema democrático. Contudo, alerta:

Não se trata de achar que jornalistas podem investigar de forma melhor ou pior que promotores e procuradores, mas sim de deixar claro que o Ministério Público e a imprensa devem ter atuações distintas. Complementares ou não, paralelas ou não, mas claramente distintas (NASCIMENTO, 2007, p. 188-189).

No entanto, na seara da comunicação pública, a relevância do interesse público dos temas investigados se sobrepõe à origem da investigação, se feita por jornalistas ou integrantes do Ministério Público. Pelo viés da comunicação pública importa que os assuntos de interesse para a sociedade sejam apurados com rigidez, dados a conhecer, e despertem a discussão e o debate, ou seja, faça parte da agenda de discussão cotidiana, no centro da esfera pública. Desse modo, não se trata de desvendar se esses temas tiveram repercussão a partir do Ministério Público ou de jornalistas, mas de perceber como a imprensa pôde tratar o interesse público como tal.

Retomando as ideias apresentadas por Zémor (1995[2005]), reforça-se a noção de que a prática da comunicação pública deva possibilitar o debate público. Ou, como tratado por López (2011), deva se desvincular de uma abordagem privada e, neste, caso, de uma abordagem técnico-jurídica.

Além disso, é razoável ponderar que o Ministério Público é uma instituição que transita entre interesses políticos, cujos membros são agentes políticos¹³ e se empenham na defesa do que entendem como sendo prioritário em sua atuação. Assim, torna-se compreensível que, quando a instituição defina em seu planejamento estratégico que irá priorizar um assunto, este tema se sobressaia em relação aos outros, o que certamente não impede que a imprensa atue de maneira conjunta em abordagens complementares ou até discordantes dos posicionamentos e interesses da instituição.

Portanto, cabe analisar mais detalhadamente como a representação do Ministério Público pelos veículos de comunicação podem interferir ou auxiliar a extensão dos temas de interesse público apresentados pelo órgão.

2.3 Aproximações entre a comunicação pública e o Ministério Público

Se a comunicação pública, tal como deve ser desenvolvida, demanda necessariamente uma opção política pela cidadania e pelo interesse público, como sustenta Duarte, J. (2009), essa proposta converge com a própria missão do Ministério Público, que é a garantia de direitos. No entanto, o desenvolvimento de mecanismos comunicacionais que contemplem estes aspectos não é fácil de ser conquistado.

De acordo com Kunsch (2013, p. 15), abrir canais de comunicação com os públicos, a opinião pública e a sociedade em geral deve ser parte primordial de uma política de comunicação dos sistemas e das assessorias de comunicação dos órgãos públicos. E a abertura desses canais, como citado anteriormente, não é restrita a meios consagrados de comunicação, como publicações da instituição (jornais, cartilhas, folders), campanhas publicitárias ou sítio eletrônico. Estas novas perspectivas passam por mecanismos institucionalizados de diálogo com a sociedade, como Ouvidoria, Corregedoria, Diário Oficial Eletrônico, Portal da Transparência, audiências públicas e também pelo estabelecimento de novos ambientes para a troca de informações, como aqueles possibilitados pelas redes sociais eletrônicas (Facebook, Twitter, canal no YouTube).

Essa multiplicidade de canais atende a um preceito básico da comunicação pública, a necessidade de diálogo. Como afirma Zémor (1995[2005], p. 6.),

¹³ De acordo com o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto fundamental do poder.

[...] disponibilizar o acesso às informações e dados públicos não é um remédio suficiente para o cidadão dar conta da complexidade dos textos e dos procedimentos, e nem sempre resolve as freqüentes dificuldades em que se encontram os cidadãos. O diálogo e a assistência personalizada são necessidades que se impõe se pensarmos a comunicação pública como uma relação.

Esta ideia é corroborada por Duarte, J. (2011, p. 67), que acrescenta o desafio de possibilitar a cada cidadão ter o conhecimento pleno dos assuntos que lhe dizem respeito para tomar a melhor decisão possível. Para o autor, “as grandes barreiras em comunicação não são a falta de instrumentos ou de informação, mas a dificuldade em ajudar o interessado a descobrir que ela existe, onde está, como acessá-la e como utilizá-la para aumentar seu conhecimento e capacidade de agir”.

Ele acrescenta que, num País de enormes desigualdades como o Brasil, a oportunidade de um cidadão comum conhecer as possibilidades de participação, instrumentos de acesso, seus direitos à informação, a expressar sua opinião ou a um atendimento digno tende a ser equivalente à sua posição na estrutura social. Como consequência, as pessoas que mais precisam de informação em geral são as que têm menos acesso aos mecanismos de transmissão e orientação ou possuem mais dificuldade de compreensão e significado.

No caso do Ministério Público, nota-se que a população em geral pouco reconhece as áreas de atuação do órgão, o que interfere diretamente na capacidade de agir do cidadão. Um exemplo que aponta a complexidade quanto ao entendimento sobre a instituição foi detalhado em pesquisa coordenada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹⁴, em janeiro de 2015. Com o propósito de conhecer a visão dos brasileiros sobre o Ministério Público (MP) e sobre o próprio conselho, a pesquisa teve como uma de suas conclusões que o Ministério Público é a instituição considerada a mais confiável pelos entrevistados, apesar de a maioria deles não saber quando procurá-la.

O questionário do diagnóstico foi aplicado pela empresa *Praxian Business & Marketing Specialists* em 348 municípios, nas cinco regiões do Brasil, entre os dias 27 de setembro e 22 de novembro de 2014. Foram ouvidos quase 6 mil entrevistados em todo País.

No estudo é apontado que 70% dos entrevistados percebem a instituição como “muito importante para a sociedade”. Contudo, quando o questionamento é “Você sabe quando procurar o Ministério Público?” 68% responderam negativamente. Dos que souberam responder, “Garantir um direito seu ou de outra pessoa” foi a situação mais citada. Além

¹⁴ Pesquisa e Diagnóstico de Imagem CNMP e MP Âmbito Nacional 2014. Disponível em: www.portalaamp.com.br/index.php/comunicacao/noticias-comunicacao/693-diagnostico-de-imagem-do-cnmp-e-ministerio-publico-e-divulgado. Acesso em: 20 jan. 2015.

disso, do total de respondentes, apenas 11,5% já havia utilizado os serviços do MP pelo menos uma vez.

Quanto às informações sobre o órgão recebidas através dos meios de comunicação, 45,4% dos entrevistados disseram que não recebem qualquer tipo de informação. Entre os que afirmaram receber informações sobre o MP, a televisão é o meio mais comum, aparecendo em primeiro lugar, citada por 24,8% dos entrevistados, seguida pelo jornal, com 9,7%.

A atuação percebida do órgão é definida principalmente pelo “combate à corrupção”, apesar de ser ainda lembrado o combate ao crime em geral e a fiscalização do cumprimento das leis. Esta percepção, portanto, está ligada às principais pautas nas quais o Ministério Público figura, que são as operações contra crimes de corrupção ou outras investigações coordenadas pelo órgão.

Assim, apesar de os entrevistados não saberem em quais situações recorrer ao MP, ou seja, não saberem ao certo quais as atribuições do órgão, ainda assim, o reconhece como uma instituição confiável e que atua no combate à corrupção. Não por coincidência este, de fato, é um dos temas mais investigados pelo Ministério Público, alvo de grandes operações, amplamente divulgadas pela imprensa. A incoerência das respostas leva a inferir que, mesmo alegando não receber informações da instituição, os entrevistados têm alguma referência do órgão. Esta situação se enquadra no que Zémor (1995[2005]) relata como sendo próprio da natureza das mensagens da comunicação pública, que, por serem informações de utilidade pública são muitas vezes complexas e suas trocas difíceis. Pode-se acrescentar aí que, também, muitas vezes não são tratadas como tal, assim, a complexidade e extensão dos fatos acaba sendo reduzido a fatos desconexos e sem qualquer utilidade ou interesse público.

Toma-se, por exemplo, o caso de um servidor público que é flagrado apresentando atestado falso na repartição. O que pode ser desenvolvido de forma a esclarecer sobre as consequências sociais do ato, o impacto dos desvios para a sociedade ou a importância do controle social em todos os âmbitos, geralmente é tratado por um aspecto esdrúxulo ou como situação corriqueira e consolidada.

Na visão do jurista Hugo Nigro Mazzili (2000), entre as mudanças necessárias para a evolução do perfil do Ministério Público brasileiro está a melhor divulgação social do órgão.

Para encontrar maior legitimidade de sua atuação, deve o Ministério Público prestar mais contas do que é, do que faz, dos seus sucessos e mesmo de suas deficiências e erros. Deve recorrer mais à mídia, não para aparecer gratuitamente, nem vermos Promotores concorrendo com vedetes ou astros populares, nem muito menos para flagrantes violações ao sigilo legal, mas

para, de modo sereno e técnico e sem sensacionalismo, prestar contas de sua atuação. (MAZZILI, 2000, p. 10-11)

Para o autor, é primordial que seja esclarecido e divulgado um trabalho cujo destinatário é a sociedade que custeia a instituição. Contudo, o Ministério Público tem outras formas de aproximação com a sociedade, que não se restringem apenas aos meios de comunicação de massa. São passíveis de serem desenvolvidas iniciativas como audiências públicas, eventos, palestras em escolas e universidades, e ainda reforçar o relacionamento interativo com o órgão através de meios eletrônicos de comunicação e contato. A análise sobre a efetividade do desenvolvimento de algumas dessas iniciativas para o incremento da comunicação pública do órgão será detalhada no estudo de caso.

Ainda sobre a importância da atuação eficaz da comunicação pública, Duarte, J. (2011) afirma que cabe às instituições públicas terem a iniciativa de tornar a comunicação um tema relevante para o cidadão. Um caminho a ser trilhado, de acordo com o autor, é colocar a comunicação no foco do planejamento estratégico do órgão. “Comunicação deveria ser parte integrante e estratégica de qualquer projeto ou política pública desde o nascedouro (DUARTE, J. 2011, p. 69)”.

Neste aspecto é relevante observar a dinâmica estabelecida pelo Plano Geral de Atuação (PGA) do Ministério Público de Goiás¹⁵. Conforme divulgado no sítio eletrônico da instituição, o PGA é um instrumento de planejamento bienal fundamental para a gestão estratégica do órgão, já que estabelece o foco em prioridades institucionais que norteiam a atuação dos promotores e procuradores de Justiça.

Para o biênio 2014/2015, adotou-se um tema único, que foi escolhido por meio de encontros regionais, dos quais todos os promotores e procuradores de Justiça puderam participar e sugerir temas para marcar a priorização da atuação institucional. Logo, um tema sobressaiu aos demais: o combate à corrupção. A partir daí, um comitê elaborou a definição e abrangência do tema, que foi posteriormente aprovado pelo Colégio de Procuradores de Justiça e ficou assim estabelecido: “*Intensificar a atuação no combate à corrupção, por meio de ações preventivas e repressivas, com especial enfoque na fiscalização da aplicação de verbas públicas e no controle da qualidade e eficiência dos serviços públicos*”.

Neste contexto, a Assessoria de Comunicação Social, órgão ligado diretamente à Procuradoria-Geral de Justiça e de auxílio à atuação dos promotores e procuradores de

¹⁵ Informações divulgadas no sítio eletrônico oficial do Ministério Público de Goiás. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/entenda-o-pga-2014-2015#.VVd45blViko>. Acessado em 12 fev. 2015 e em documento oficial do órgão, constante do Anexo I.

Justiça, foi consequentemente inserida no planejamento da instituição, como área estratégica de apoio à execução do planejado¹⁶. Desse modo, foram elaboradas ações subsidiárias nas três áreas que compõem a Assessoria de Comunicação Social: Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade e Marketing. Para tanto, foram desenvolvidas, por exemplo, a identidade visual do plano, campanhas publicitárias que enfocaram a importância do combate à corrupção, assim como eventos específicos sobre o tema, dos quais participaram a comunidade em geral, e também feita a divulgação das propostas do PGA pelos meios internos de comunicação.

Como estabelecido pela instituição, o desenvolvimento do plano foi trabalhado em dois eixos. No aspecto *preventivo* foram realizadas audiências públicas em diversas cidades do Estado e, em algumas delas, criados grupos de trabalho para o controle social. Estes grupos, coordenados por promotores de Justiça e formados por integrantes da sociedade, mobilizaram-se para atuar de forma proativa no acompanhamento de receitas e despesas públicas, licitações, contratos e demais gastos públicos que pudessem ser alvo de atos de corrupção.

Já no viés *repressivo* foi intensificada a busca pela responsabilização de agentes públicos e privados envolvidos em esquemas de corrupção, seja no âmbito administrativo, por meio da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992); seja no criminal, com a denúncia por crimes contra a administração pública (corrupção ativa e passiva¹⁷, peculato¹⁸, concussão¹⁹, prevaricação²⁰ e tráfico de influência²¹), ou outros crimes que estão diretamente ligados a estes, como lavagem de dinheiro²² e organização criminosa²³.

Com o consequente aumento da atuação focada neste tema específico, também as ações da Assessoria de Comunicação Social estiveram voltadas para apoiar esta proposta. Em

¹⁶ Para a análise da comunicação do MP-GO foi utilizada a técnica de observação direta por parte da pesquisadora (que atua como jornalista no órgão). Essa técnica permite ao pesquisador a observação direta do objeto pesquisado, sem a interferência de intermediários. Com a observação direta é possível revelar aspectos não explícitos em uma análise documental.

¹⁷ *Corrupção ativa* é quando alguém oferece a servidor público algum tipo de vantagem para que este deixe de praticar ato próprio de seu dever de ofício; *corrupção passiva* é quando o servidor público pede ou recebe vantagem indevida em razão do cargo que ocupa - artigos 333 e 317, do Código Penal, respectivamente.

¹⁸ *Peculato* é o delito cometido por funcionário público que usa o cargo para apropriar-se ou desviar dinheiro, valor ou bem público, em proveito próprio ou de terceiros - artigo 312, do Código Penal.

¹⁹ *Concussão* acontece quando o funcionário público exige vantagem indevida em razão do cargo que ocupa. É um crime semelhante à corrupção passiva; a diferença é que, na concussão, a vítima é coagida e, temendo represália, cede à exigência. É um crime, por isso, mais grave do que a corrupção passiva - artigo 316, do Código Penal.

²⁰ *Prevaricação* consiste em retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra a lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal - artigo 319, do Código Penal.

²¹ *Tráfico de influência* ocorre quando alguém, gabando-se de influência junto a funcionário público, pede, exige, cobra ou recebe qualquer vantagem, material ou não, para influenciar tal funcionário a praticar um ato que beneficiará terceiros - artigo 332, do Código Penal.

²² *Lavagem de dinheiro* é a dissimulação e ocultação da origem de recursos provenientes de qualquer crime ou contravenção penal. Foi instituído pela Lei nº 12.683 de 2012, que ampliou a abrangência da legislação penal.

²³ Considera-se *organização criminosa* a associação de quatro ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza - artigo 1º da Lei 12.850/2013 (Lei de Organização Criminosa).

especial os Núcleos de Publicidade e Marketing e de Jornalismo estiveram envolvidos no desenvolvimento de identidade visual, adesivos, cartazes e produção de releases, sugestões de pauta e divulgação de eventos específicos, respectivamente.

Tendo em vista a vocação do Ministério Público brasileiro, diretamente ligada à garantia de direitos, importa que os temas de interesse público estejam em evidência na esfera pública, pois é neste espaço privilegiado de discussão que se desenvolvem mecanismos para o alcance da cidadania. Portanto, todas as iniciativas empreendidas pelo órgão, seja por meio da assessoria de comunicação, seja por meio de canais institucionais de comunicação, necessitam ser analisadas.

2.4 A comunicação pública e as novas tecnologias

Parece impossível abordar o tema da comunicação pública sem levar em conta as novas tecnologias de comunicação. Apesar de o acesso à rede mundial de computadores não ter ainda a abrangência de veículos tradicionais de comunicação de massa, especialmente a televisão, o uso da internet é crescente e abre possibilidade para novas formas de desenvolvimento da comunicação pública²⁴.

Assim, fatores como o acesso facilitado à rede por meio de dispositivos móveis (aparelho celular e tablet) e seu amplo uso por jovens, inclusive como meio principal para a busca por informação²⁵, tem mudado gradativamente os hábitos de consumo da mídia, com maior inserção das novas tecnologias de comunicação. Este comportamento social, de acordo com Castells (2004), demonstra que os indivíduos estão reconstruindo o modelo de interação social com a ajuda das novas possibilidades tecnológicas para criar um novo modelo de sociedade, a sociedade em rede.

Para o autor, “porque a comunicação constitui a essência da atividade humana, todas as áreas da atividade humana estão sendo modificadas pela penetrabilidade dos usos da internet” (CASTELLS, 2004, p.316). Ele afirma que a internet não é apenas uma tecnologia, é um meio de comunicação, que traz a possibilidade de uma comunicação de muitos-para-muitos, ao invés da comunicação um-para-muitos dos meios de comunicação tradicionais.

²⁴ Dados da *Pesquisa Brasileira de Mídia 2015* relativos ao Estado de Goiás apontam que a televisão é o meio de comunicação mais utilizado pelos goianos (66% dos entrevistados afirmaram assistir TV diariamente). Já a internet faz parte da rotina de 53% dos entrevistados, sendo que 42% dos goianos afirmaram que nunca usaram a rede de computadores. A pesquisa está disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2016.

²⁵ Na pesquisa é evidenciado que 66% dos brasileiros acessam a internet pelo aparelho celular, ficando atrás apenas do acesso por meio do computador (71%). Já quanto ao percentual dos que mais utilizam a rede, o estudo conclui que são os jovens. Na faixa etária entre 16 e 25 anos, 65% dos entrevistados estão conectados diariamente.

Assim, para Castells (2004), a web abriu a possibilidade de apresentar os interesses, preocupações, valores e vozes de uma série de cidadãos que até então tinham estado isolados entre eles e distantes de instituições locais que os representam.

Lemos e Lévy (2010), quando vislumbram a existência de uma ciberdemocracia, na qual os meios eletrônicos possibilitam maior acesso à informação governamental e à interação entre o Estado e sociedade civil, corroboram a visão de Castells sobre a essencialidade da web. Lemos e Lévy (2010 p. 13) afirmam que:

Em vez de ser enquadrada pelas mídias (jornais, revistas, emissões de rádios ou de televisão), a nova comunicação pública é polarizada por pessoas que fornecem, ao mesmo tempo, os conteúdos, a crítica, a filtragem e se organizam, elas mesmas, em redes de troca e de colaboração.

Di Felice (2012) reforça esta ideia dizendo que a cultura comunicativa que nasce nas redes exprime o advento de um acesso coletivo e, sobretudo, direto, sem mediações nem censura, que transforma o elemento técnico da interatividade em um valor social cada vez mais consolidado, compartilhado e experimentado, sobretudo pelas novas gerações.

De acordo com Tufte (2013, p. 86), em contraste com a perspectiva jornalística tradicional, o agente da mudança não reside mais no jornal ou no jornalista, mas no cidadão comum. Para o autor, a postura do cidadão na dinâmica comunicativa da sociedade em rede possibilita que “as instituições – sejam elas ONGs, estados, governos ou empresas privadas - desenvolvam uma sensibilidade para o cidadão, ouvindo e mantendo conversas com eles, a fim de compreendê-los”.

Nesta perspectiva, o cidadão possui o meio técnico, no caso a internet, para subsidiar uma atuação ativa que possibilita a manifestação de ideias e o ativismo pela garantia da cidadania. No entanto, uma questão é colocada com relevância: a exclusão de acesso. Na visão de Castells (2004), o processo global de desenvolvimento desigual é, provavelmente, a expressão mais dramática do que ele chama de infoexclusão, ou seja, a desigualdade no acesso à internet. Para o autor,

A centralidade da internet em muitas áreas da atividade social, econômica e política converte-se em marginalidade para aqueles que não têm ou possuem um acesso limitado à rede, assim como para aqueles que não são capazes de tirar partido dela (CASTELLS, 2004, p. 287).

Ele acrescenta ainda que a infoexclusão não se mede apenas pelo número de ligações à internet, mas pelas consequências que tanto a ligação quanto a falta de ligação comportam,

já que a web, segundo o autor, é o instrumento tecnológico e a forma organizativa que distribui o poder da informação, a geração de conhecimentos e a capacidade de ligar-se em rede em qualquer âmbito da atividade humana. “O fato de estarem desligados ou superficialmente ligados à internet supõe a marginalização do sistema reticular global” (CASTELLS, 2004, p. 311).

Esteves (2012) vai acrescentar que os limites a uma maior disseminação do digital não são propriamente de ordem tecnológica, mas política: não é a internet a grande ameaça à democracia, mas muito mais uma dada ordem social e política que pode criar limitações à internet, em especial quanto às suas potencialidades e capacidades democráticas.

Em uma visão mais crítica do uso dos novos meios tecnológicos de comunicação, o francês Dominique Wolton (2012) observa que somente a técnica não é o suficiente para mudar a comunicação na sociedade. Ele ressalta que a ideologia tecnológica atual considera que uma revolução nas técnicas é a condição para uma revolução nas relações humanas e sociais. Assim, argumenta que se criou uma fascinação pelas novas tecnologias.

Fala-se somente da net, detentora de todas as virtudes, e que constituiu o exato simétrico de tudo o que desagrade nas mídias de massa. No que diz respeito a essas, fala-se apenas de “dominação cultural” e de “passividade”: quanto à net, trata-se apenas de “liberdade individual”, de “criatividade”. Mas alguma vez foi passivo o cidadão que, em cinquenta anos, não cessou de ver, filtrar e hierarquizar um número crescente de mensagens? (WOLTON, 2012, p. 34).

Wolton (2012, p. 108) reitera esta argumentação sobre a supervalorização da internet dizendo que o acesso direto à informação, tanto em relação ao fornecimento, quanto à utilização, sem controle, sem intermediário, não constitui um progresso para a democracia, mas, ao contrário, uma regressão e uma ameaça. “Não existe relação entre acesso direto e democracia. A democracia é, ao contrário, ligada à existência de intermediários de qualidade”.

Para Moraes (2008, p. 54), os avanços alcançados na comunicação alternativa em rede não devem alimentar falsas ilusões. De acordo com o autor, “a internet não escapa a ambiguidades e ambivalências”. Tufte (2013), no entanto, pondera que, se por um lado o desenvolvimento da mídia digital oferece um novo modelo de comunicação não linear, por outro, deve-se ter cautela em superestimar o papel dos meios de comunicação social em articular as mudanças políticas que temos visto acontecer.

Esse papel parece ter sido superestimado pela legislação brasileira, que vem tentando dar efetividade ao dever constitucional da transparência da administração pública, por meio de informações disponíveis na internet. A ideia que, inicialmente pode parecer simples e eficiente, tem se provado de difícil aplicação e efetividade.

Na atuação do Ministério Público relativa ao combate à corrupção, um dos principais mecanismos de suporte legal é a Lei de Acesso à Informação²⁶, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. O dispositivo legal visa assegurar mais transparência às ações da administração pública, tendo como instrumento principal a internet, por meio da qual devem ser disponibilizadas informações públicas capazes de possibilitar o controle social. Foram necessários 23 anos após a promulgação da Constituição Federal para que uma lei viesse regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Por esta norma criou-se mecanismos que permitem a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

Esta lei elevou o direito de acesso à informação ao nível de direito universal, na medida em que a garantia de acesso à informação relaciona-se diretamente com a dignidade da pessoa humana. É a informação pública, claramente divulgada que vai auxiliar a comunidade a cobrar merenda escolar de qualidade, remédios nos postos de saúde, ou transporte público eficiente. Nesse sentido, o acesso à informação governamental tem como argumento principal atuar positivamente na proteção e no desenvolvimento de toda a coletividade.

Entre os preceitos básicos da norma estão: a transparência como regra geral e o sigilo a exceção; as informações de interesse público precisam ser divulgadas, mesmo quando não solicitadas; os meios de comunicação disponíveis aos órgãos devem ser utilizados e o controle social da administração pública é uma necessidade. Portanto, esse controle social, demonstração concreta da participação cidadã, só pode se realizar com a conjunção dessas premissas.

As exigências contidas na LAI possibilitam não somente o acesso de forma virtual a dados públicos, que obrigatoriamente devem estar disponíveis e atualizados no Portal da Transparência dos órgãos, como um atendimento presencial, através do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), um local em que o público possa ser atendido e receber informações. A proposta da lei é um amadurecimento dos mecanismos de comunicação entre

²⁶ Íntegra da lei disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17. Mai. 2015

os órgãos públicos e o cidadão, no entanto, a realidade prova que esta perspectiva ainda está bem distante.

Análise feita pelo Ministério Público de Goiás, baseada em dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM), sobre a evolução da aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação²⁷ no período entre 2012 e 2014, mostrou que houve melhora no atendimento das exigências normativas ao longo do período analisado. Ao todo, foram avaliados 91 municípios goianos (aqueles com mais de 10 mil habitantes²⁸), os quais deveriam manter obrigatoriamente dados atualizados na internet. Contudo, apesar da evolução percebida, nenhum deles correspondeu de forma integral aos critérios mínimos exigidos. Ou seja, passados três anos da vigência da norma, nenhum município goiano cumpre totalmente o que é previsto na lei.

Esse exemplo, contudo, não serve para invalidar ou questionar a potencialidade do uso da internet e, mais recentemente, dos sites de redes sociais²⁹ no desenvolvimento da comunicação pública. No entanto, mostra que a resposta da área pública para os avanços tecnológicos de comunicação é lenta, comprometendo, inclusive, a efetivação de instrumentos para o alcance da cidadania.

Desse modo, reforça-se a importância de se analisar como o Ministério Público de Goiás tem desenvolvido sua comunicação pública por meio da internet, através de seu site, Twitter e Facebook.

2.5 Pensando o campo da comunicação pública

Antes de apresentar a metodologia que se pretende utilizar para guiar a pesquisa empírica deste trabalho, entende-se necessário pontuar algumas considerações sobre o campo de estudos da comunicação pública, apontamentos que devem contribuir para a construção do objeto de pesquisa.

De acordo com Ferrara (2003, p. 55), a epistemologia de uma ciência apresenta os passos seguros que levam a caracterizar não só um objeto científico, mas, sobretudo, os elementos que permitem reconhecê-lo. Martino (2003 p. 91) faz ainda uma importante

²⁷ Disponível em:

www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2014/11/26/09_47_36_338_An%C3%A1lise_Suplan_TCM_Portais_da_Transparencia_03_11_2014_3.pdf. Acesso em 06. Mai.2015.

²⁸ Pela Lei de Acesso à Informação, os municípios com menos de 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet, não sendo dispensada, contudo, a exigência de apresentação de documentação relativa à execução orçamentária e financeira a qualquer cidadão que a exigir.

²⁹ Na definição tautológica de Raquel Recuero (2009), sites de redes sociais são os espaços utilizados para a expressão das redes sociais na internet. Exemplos são o Facebook, Twitter e o Instagram.

distinção de alguns termos, por ele assim diferenciados: “os processos comunicacionais (que são os fenômenos), as teorias (que são abordagens e modelos de explicação desses fenômenos) e a discussão epistemológica (que são reflexões sobre os modelos teóricos)”.

Entendida como uma subárea da comunicação social, a comunicação pública pode ser identificada com os conhecimentos e técnicas de diversas áreas da própria comunicação, sendo possível relacioná-la com aquelas apresentadas por Brandão (2009): comunicação científica, comunicação governamental, comunicação organizacional, comunicação política e comunicação da sociedade civil organizada.

Esta multiplicidade de perspectivas enriquece o estudo da comunicação a partir de suas interfaces, como sugere Braga (2004, p. 227). Para o autor, “o campo da comunicação (tanto no ambiente social como na produção de conhecimento acadêmico) é efetivamente um âmbito de interfaces”. Isso significa dizer que a articulação de teorias variadas não ocorre com vistas a dar um valor abstrato na diluição de fronteiras, mas como uma necessidade autêntica de conhecer a concretude do objeto em suas articulações. Este viés é diferenciado pelo autor daquele proposto pela interdisciplinaridade, que, por manter uma forte presença teórica de outras áreas, permite que haja questionamentos sobre o estado de formação do campo.

Neste sentido, é importante buscar conferir especificidade ao olhar comunicacional para o campo de estudos da comunicação pública, analisando-o sob as bases teóricas da comunicação, contribuindo, assim, para o alcance de sua legitimidade. Dessa maneira, é preciso se ater ao objeto deste campo, uma das preocupações primordiais para buscar a especificidade do tema.

Segundo Martino (2003), os objetos de estudo não são aqueles concretos, que se dão a conhecer a um sujeito, mas são construídos conceitualmente através dele. Ou seja, o objeto não é a “coisa em si”, mas o que deixa de ser coisa e passa a objeto em função de um ato de conhecimento do sujeito.

É preciso ter-se em conta que discutir o objeto de estudo de uma ciência não é exatamente fazer uma lista dos objetos que ela pode ou não pode tratar. Decididamente, não se trata de olhar o mundo e apontar o que a comunicação pode ou não estudar, até porque o objeto comunicacional não pode preceder o saber que o institui, (...) objeto e sujeito comunicacionais são correlativos (MARTINO, 2003, p. 85-86)

Esta correlação faz com que sujeito e objeto sejam interdependentes, já que o sujeito se institui à medida que constrói seus objetos. Assim, a busca pela especificidade do campo não está apenas na definição de temas ou fenômenos a serem estudados, mas na noção do que

é possível ser estudado a partir da visão própria da área. “Falar de objeto de estudo é na verdade falar de um saber teórico que fornece uma representação do mundo, ou de um mundo que aparece por meio desse saber (MARTINO, 2003, p.86)”.

É exatamente ao fazer as delimitações de temas e objetos que vão se definindo diferentes formas de olhar o mundo, questionar os fenômenos e elaborar novas perguntas. E é na construção de diferentes questionamentos, mais do que na elaboração de respostas que possam ser encontradas, que surge o conhecimento científico. Por esta visão, uma mesma realidade pode ser objeto de estudo de diferentes campos do conhecimento, sem que sejam confundidas as análises, pois cada abordagem será baseada em teorias distintas, que vão sustentar e construir, de maneira específica, um olhar sobre o fenômeno estudado.

Braga (2004) pondera que todas as áreas de conhecimento se interessam por questões comunicacionais, com isso, os múltiplos interesses de comunicação da sociedade, assim como os diferentes ângulos (disciplinas) de observação e estudos desses interesses e processos, passam também a se superpor e a gerar desenvolvimentos, ora dispersos, ora convergentes.

Para nós, que nos preocupamos com o interacional em uma perspectiva na qual os interesses e objetivos específicos de outras áreas seriam apenas “variantes” (mais que foco central) e “particularizadores” (mais do que questões a resolver) - um problema básico é justamente o de desentranhar nosso objeto de interesse do magma “transdisciplinar” (ou seja: do ambiente social geral, no nível dos fenômenos) e das demais disciplinas que aí fazem observações segundo suas perspectivas diversificadas (BRAGA, 2004, p. 228).

Para o autor, o desentranhamento corresponde a refletir sobre a presença do comunicacional na interface estudada, a observar as questões problemas e aportes decorrentes. Lopes (2006, p. 19) observa ainda que o que se nota é um movimento de convergência de saberes especializados sobre a comunicação, entendido mais como movimento de intersecção “que não é, em hipótese alguma, uma amálgama ou síntese dos saberes. É, antes, um produto das relações entre o objeto de estudo, a especificidade das contribuições analíticas e a particularidade da evolução histórica entre ambos”.

Deste modo, estudar a comunicação pública é propor-se a analisar a comunicação num contexto de interações entre os diversos emissores, como aponta Mancini, (*apud* KOÇOUSKI, 2013) e a sociedade, multitudinária. Esta perspectiva, portanto, amplia a abrangência do conceito proposto por Brandão (2009), que restringe este campo da comunicação a um fluxo entre Estado e governo/sociedade, sem tanta ênfase à comunicação pública feita também por instituições privadas ou do terceiro setor.

Sobre a amplitude dessa interação, Matos (2009) acrescenta não ser possível uma separação entre os conteúdos gerais da mídia de massa e os trabalhados pela comunicação pública, como se os últimos, por englobarem informações de utilidade pública, deveriam ser tratados separadamente. Para a autora, essa separação polarizaria de um lado o discurso do Estado, uma comunicação oficial, informativa; de outro, as informações incorporadas ao universo geral da mídia, informações sintetizadas, recortadas e colocadas em um espaço de entretenimento. Ela acrescenta que as redes sociais impulsionam a troca de informações e reforçam a relação almejada pela comunicação pública, que é a contínua troca de informações entre Estado e sociedade.

Considero que uma compreensão mais complexa da comunicação pública deve ser construída, considerando-a não só como ação isolada do governo, das organizações ou da mídia, mas como resultado da força das redes sociais, em que a confiança e a continuidade das interações entre os agentes sociais podem oferecer a possibilidade de uma interação contínua e rica entre o Estado e a sociedade (MATOS, 2009, p.130).

Ou seja, o objeto da comunicação pública não é outro senão a comunicação enquanto construção social, com uma abordagem peculiar, que visa ao interesse público e ao alcance da cidadania. Uma comunicação que tem uma amplitude na emissão (feita por atores da iniciativa pública, privada e terceiro setor) e uma abordagem de características específicas (ênfase na transparência e no diálogo). Na definição apresentada por Haswani (2011), a comunicação pública compreende diversos processos e faz interagir os atores públicos e também os privados, na perspectiva de ativar a relação entre o Estado e os cidadãos, com o intuito de promover um processo de crescimento civil e social.

Assim, cabe realizar um aprofundamento da comunicação pública empreendida pelo Ministério Público de Goiás, por meio de um estudo de caso, visando conhecer os alcances e limites desta área.

CAPÍTULO III – A COMUNICAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS

“O campo da comunicação é efetivamente um âmbito de interfaces”

(José Luiz Braga. Os estudos de interface como espaço de construção do Campo da Comunicação, 2004

3. A COMUNICAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS: UM ESTUDO DE CASO

O caminho até aqui percorrido buscou apresentar a cidadania como um preceito social que é constantemente atualizado pelas pessoas que compõem determinadas sociedades. Portanto, vários fatores contribuem para que este conceito seja apropriado pelos cidadãos e vivenciado na prática social. Entre eles está o estabelecimento de sólidos fluxos de comunicação, o que na comunicação pública é fortemente representado pela relação dialogal estabelecida pelos órgãos públicos, empresas privadas e organizações do terceiro setor com a sociedade.

É neste contexto, em que a transparência das informações e o interesse público são fundamentais para o desenvolvimento da comunicação pública, que se buscou realizar um estudo de caso sobre o Ministério Público de Goiás. Neste capítulo, então, será apresentado detalhadamente o caminho metodológico utilizado para a estruturação deste trabalho, que se baseou na pesquisa bibliográfica e documental e no estudo de caso. Este, abrangeu a análise dos canais administrativos e de comunicação social da instituição e, ainda, a realização de grupos focais. Ao final, é proposta a análise comparativa da evolução da comunicação pública do órgão e aquela idealizada por Rolando (2011).

3.1 Detalhando a metodologia

a) Classificação da pesquisa

Em termos de abordagem, a pesquisa enquadra-se nas categorias qualitativa e quantitativa. Segundo Kauark, Manhães, e Medeiros (2011), na pesquisa qualitativa é considerada a relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, ou seja, o vínculo indissolúvel entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser traduzido em números. Já na pesquisa quantitativa considera o que pode ser quantificável, “o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2011, p. 26)

De acordo com os objetivos, o método utilizado foi o *descritivo*. A pesquisa descritiva desenvolvida tem como objetivo primordial estudar as características da comunicação pública do Ministério Público de Goiás.

Quanto ao delineamento desta pesquisa, trata-se de *estudo de caso*. Este método se mostrou adequado à proposta, tendo em vista que é uma investigação empírica que examina minuciosamente uma situação contemporânea, em um contexto real, especialmente “quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32).

Conforme aponta Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia de investigação quando é preciso responder a perguntas do tipo “como” e “por que”. Aqui, a proposta foi responder à pergunta: a comunicação pública do Ministério Público de Goiás consegue contribuir para o desenvolvimento da cidadania? Uma possibilidade que vai ao encontro do que o autor ressalta como preponderante nesse método, que é o olhar para uma realidade social.

Esta visão da metodologia também é compartilhada por Bruyne, Herman e Schoutheete (*apud* Duarte, M. 2010, p. 216), para quem o estudo de caso é uma “análise intensiva, empreendida numa única ou em algumas organizações reais”. Os autores acrescentam que o método reúne, tanto quanto possível, informações numerosas e detalhadas para apreender a totalidade de uma situação.

Portanto, a intenção foi analisar amplamente a comunicação empreendida pela instituição, abarcando todos os aspectos relevantes de serem observados no âmbito da comunicação pública. Esta avaliação minuciosa construiu o estudo de caso, tendo como norte a verificação quanto à possibilidade de essa comunicação contribuir para o desenvolvimento da cidadania.

b) Instrumentos e procedimentos de coleta de dados

Para melhor delinear o estudo, foi necessário o apoio dos seguintes instrumentos de investigação:

- *Pesquisas documentais*: relativas a cada um dos canais administrativos e de comunicação social da instituição, por meio da análise de relatórios, pesquisas e estudos. Os documentos analisados auxiliaram na definição desses canais mantidos pela instituição, assim como apontaram o grau de desenvolvimento da comunicação pública em cada um deles.

Este levantamento foi feito através da página eletrônica da instituição, diretamente com as áreas pesquisadas e por meio de documentos conseguidos com outros órgãos. Os documentos analisados nas pesquisas referem-se ao período entre 2011 e 2015, em razão de algumas iniciativas analisadas não possuírem registros mais recentes.

- *Grupo focal*: utilizada para alcançar a percepção, quanto à comunicação do Ministério Público de Goiás, de cidadãos que tiveram algum ou nenhum contato com os serviços prestados pelo órgão. As sugestões apresentadas pelo grupo sobre o tema de pesquisa puderam permitir delinear de forma mais precisa a noção que usuários do órgão têm sobre os instrumentos de comunicação pública utilizados pela instituição e as possibilidades de eles contribuírem para o desenvolvimento da cidadania.

A partir de todos esses dados foi possível situar cada canal de comunicação na escala evolutiva da comunicação pública proposta por Rolando (2011). Esta análise permitiu verificar em qual patamar de desenvolvimento estão as ferramentas já utilizadas pela instituição.

- *Observação direta*: realizada por parte da pesquisadora (que atua como jornalista no órgão). Essa técnica, de acordo com Gil (2002) permite ao pesquisador a observação direta do objeto pesquisado. Com a observação direta é possível revelar aspectos não explícitos em uma análise documental.

O antropólogo Gilberto Velho (2003), ao refletir sobre o desafio da proximidade do pesquisador em relação ao objeto pesquisado, salienta que, o fato de o investigador urbano conseguir transitar por diversos mundos e não ser englobado por nenhum, gera um multipertencimento do pesquisador. Esta condição, segundo o autor, faz com que o pesquisador obtenha um “estranhamento crítico diante do próximo” (VELHO, 2003, p. 18). Desse modo, reforça-se ser possível o devido afastamento do objeto, mesmo havendo a proximidade do pesquisador com o objeto pesquisado.

- *Pesquisa bibliográfica*: desenvolvida nos capítulos iniciais, possibilitou a necessária compreensão teórica dos conceitos de cidadania e de comunicação pública, basilares para este estudo.

Para análise da comunicação pública do Ministério Público de Goiás, esta pesquisa se apoiou na base teórica de quatro critérios apontados por Yin (2001, p. 42) como indispensáveis em um projeto de pesquisa de estudo de caso:

1) Questão de estudo (a definição da pesquisa):

Como o Ministério Público de Goiás tem desenvolvido a comunicação pública?

2) Proposição do estudo (o que será analisado dentro do escopo do estudo):
Compreender os limites e a abrangência da comunicação pública empreendida pelo órgão.

3) Unidade de análise (o componente fundamental da pesquisa):
A instituição Ministério Público de Goiás.

4) Lógica de ligação às proposições e aos critérios para a interpretação das descobertas (análise de dados na pesquisa do estudo de caso):
Investigar se a comunicação pública da instituição tem sido desenvolvida como tal.

Assim, “o objetivo final da análise é o de tratar as evidências de forma adequada para se obter conclusões analíticas convincentes e eliminar interpretações alternativas” (YIN, 2001, p. 133). Essas interpretações, portanto, pretendem estar afastadas de qualquer juízo pessoal da pesquisadora, que está inserida cotidianamente no ambiente pesquisado. Passemos, então, a iniciar o detalhamento da instituição analisada.

3.1.1 Caso: Ministério Público de Goiás

Atualmente, a organização do Ministério Público no Brasil está dividida entre o Ministério Público da União (MPU) e o Ministério Público dos Estados (MPE). O MPU compreende os ramos: Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Trabalho (MPT); Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPE possui unidades representativas em todos os Estados. Em Goiás, a instituição está presente nas 129 comarcas do Poder Judiciário, e conta com 340 promotores de Justiça e 37 procuradores de Justiça³⁰.

No âmbito administrativo, a instituição é comandada pelo procurador-geral de Justiça. Ele, com a participação dos Centros de Apoio Operacional (órgãos auxiliares), das procuradorias e promotorias de Justiça, e após ouvir o Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público, estabelece o Plano Geral de Atuação (PGA). Este planejamento bienal traz programas de atuação tanto para a área-fim, ou seja, as Promotorias e Procuradorias de Justiça; como para a área-meio, organizada em Superintendências e

³⁰ Dados pesquisados no Portal Transparência do Ministério Público de Goiás. Disponível em: www.mpggo.mp.br/transparencia. Acesso em 9 mar. 2016.

Assessorias. É nesta proposta de organização administrativa que, consequentemente, diretrizes são estabelecidas para a área de Comunicação Social.

Ao longo do segundo semestre de 2013, as propostas de atuação para o biênio 2014/2015 foram amplamente debatidas em 14 encontros regionais realizados nos meses de setembro e outubro. Promotores e procuradores de Justiça puderam dar sugestões de temas, a partir dos critérios de abrangência, efetividade, legitimidade social, transversalidade e atratividade³¹.

Ao final da construção coletiva, “Intensificar a Atuação no Combate à Corrupção” foi o tópico eleito pela maioria dos membros. Dessa forma, a partir do dia 1º de janeiro de 2014 todos os integrantes do Ministério Público de Goiás tiveram a possibilidade e o apoio institucional para focar suas ações na intensificação do combate à corrupção³². A definição por um tema único foi feita pela primeira vez na história da instituição, já que anteriormente definia-se um tema geral e temas específicos por áreas de atuação (ambiental, criminal, saúde, etc.). A indicação de um só foco de atuação buscou direcionar os esforços de toda a instituição para a garantia de direitos que foram tidos como prioritários.

Com esta proposta, o tema único apresentou duas vertentes: a fiscalização da aplicação de verbas públicas e o controle da qualidade e eficiência dos serviços públicos. Por estar relacionado à maioria das áreas de atuação do Ministério Público, o combate à corrupção também inaugurou uma postura institucional de apoio a ações de controle social, o que melhor representa a concretização da comunicação pública. Grupos de trabalho formados por pessoas da comunidade começaram a ser apoiados pelo Ministério Público para realizar o controle social por meio da fiscalização e do monitoramento de verbas e ações de entes públicos.

A instituição assimilou a escolha do tema como sendo uma resposta do órgão ao clamor das ruas evidenciado nas manifestações populares de junho de 2013 e na derrubada da Proposta de Emenda Constitucional nº 37 (PEC-37)³³. O combate à corrupção foi um dos principais argumentos da instituição para contestar a PEC-37 e garantir o poder investigatório do Ministério Público. Além de pertencer ao âmbito de atuação do Ministério Público, o tema passou a ser amplamente propagado pelos meios de comunicação, ocasionando, convenientemente, um referenciamento da temática com a instituição.

³¹ Informações divulgadas no sítio eletrônico oficial do Ministério Público de Goiás. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/entenda-o-pga-2014-2015#.VVd45blViko>.

³² Os membros do MP têm independência funcional, o que os resguarda de serem exigidos sobre determinado enfoque de atuação no âmbito da atividade-fim. Ou seja, a adesão ao plano é voluntária.

³³ A Proposta de Emenda Constitucional nº 37 (PEC-37) pretendia alterar a Constituição Federal para garantir a exclusividade da investigação criminal às polícias (civil e federal). Com isso, ficariam impedidos de investigar o Ministério Público e outros órgãos, como Ibama, Receita Federal, Controladoria-Geral da União, Coaf, Banco Central, Previdência Social, Fiscos e Controladorias Estaduais.

Pesquisa conduzida pela ONG Transparência Internacional, publicada em 2013 (*Global Corruption Barometer*³⁴), apontou que 79% dos entrevistados acreditam que a corrupção é um problema grave no Brasil e 56% afirmaram que o governo é bastante ineficaz na luta contra a corrupção. No entanto, esta percepção não se restringe apenas ao setor público. A corrupção também é considerada um grande problema no setor privado. A maioria das empresas pesquisadas como parte do Relatório de Competitividade Global, do Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum 2014*³⁵), acredita que o desvio de fundos públicos a empresas, indivíduos ou grupos, deve-se à corrupção que ocorre com frequência no País.

Além disso, um relatório elaborado pelo Banco Mundial (*Enterprise Surveys data for Brazil*³⁶) sobre os maiores obstáculos vividos por empresas do setor privado no Brasil mostra que cerca de 70% dos empresários ouvidos consideram a corrupção como o maior impedimento para fazer negócios no País e outros 32,9% apontaram que percebem que se espera deles dar presentes para garantir o contrato com o governo. O relatório foi elaborado em 2009, com um universo de 1.802 empresas, de 135 países.

Se por um lado o Brasil é conhecido por ser pródigo em casos de corrupção, por outro, o Ministério Público é reconhecido por ser uma instituição cuja atuação está estritamente ligada ao combate a este crime. Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)³⁷ e conduzida pela empresa *Praxian Business & Marketing Specialists*, a atuação mais reconhecida do órgão é justamente no combate à corrupção. Ademais, foi considerada a instituição mais confiável do País pelos entrevistados. O estudo foi feito em 348 municípios, nas cinco regiões do Brasil, entre os dias 27 de setembro e 22 de novembro de 2014.

Contudo, apesar da grande capilaridade da instituição, Mazzilli (1991) avalia que o Ministério Público ainda é bastante desconhecido pela população das grandes cidades, em parte em razão de os próprios membros da instituição fazerem parte de estruturas de poder. Sobre este tema ele cita Carlos Siqueira Netto, membro do MP paulista e defensor do fim dos privilégios da categoria e da reformulação dos métodos de trabalho da instituição.

³⁴ Pesquisa disponível em: www.transparency.org/gcb2013. Acesso em 12 jan. 2015.

³⁵ Relatório disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf. Acesso em 12 jan. 2015.

³⁶ Relatório disponível em www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2009/brazil. Acesso em 12 jan. 2015.

³⁷ Pesquisa e Diagnóstico de Imagem CNMP e MP Âmbito Nacional 2014. Disponível em: www.portalaamp.com.br/index.php/comunicacao/noticias-comunicacao/693-diagnostico-de-imagem-do-cnmp-e-ministerio-publico-e-divulgado. Acesso em 20 jan. 2015.

É verdade que, ao lado da incompreensão que se nota em relação ao Ministério Público, seus próprios integrantes têm parcela acentuada de culpa: não querer abrir mão de certos privilégios-problemas, [...]. Não exigir a reformulação dos métodos de trabalho na primeira e segunda instâncias; não se submeter à mesma sorte dos comarcãos, podendo ali residir e não o fazendo; substituindo atuação eficiente, dinâmica, vigilante, pelo gosto bem latino de pareceres enfeitados e até inócuos; não fixar a atenção principal na necessidade fundamental de controlar o fato social que lhe vem à mão, ficando na periferia e superficialidade de ação burocrática e, às vezes, inútil (NETTO, *apud* MAZZILLI, 1991, p.25).

Sobre a atuação recente da instituição, Sadek (2009b) defende a adoção de uma nova postura. Ela aponta que, como guardião da cidadania, o Ministério Público tem agido em duas frentes: uma respondendo às suas atribuições legais, ainda que buscando expandi-las; outra desenvolvendo atividades fora do gabinete. De acordo com a autora, a primeira frente tem sido notada nas iniciativas que procuram defender a probidade administrativa e a moralidade pública. Já a segunda, em diversas iniciativas espalhadas por todo o País, em que promotores e procuradores passam a atuar como agentes da cidadania no sentido mais amplo do termo. “Neste caso a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas” (SADEK, 2009b, p.12).

Para ela, na aproximação com a comunidade, o integrante do Ministério Público deixa de ser o procurador no sentido formal e passa a ser um advogado, um conselheiro, um investigador e, até mesmo, um despachante. Já o morador local deixa de ser um anônimo, passando a ser um sujeito de direitos. “Trata-se de uma estratégia que amplia o acesso à justiça, informando sobre direitos, solucionando disputas, e ao mesmo tempo, torna a instituição conhecida e valorizada pela população” (SADEK, 2009b, p. 17).

Esta visão da instituição, de um órgão resolutivo, aponta para um caminho que pode ser traçado na busca por mudanças na construção da cidadania brasileira. Como, afirma Sadek (2009b), “o MP encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania” (SADEK, 2009b, p.22).

Um dos processos transformativos pelo qual passa o MP brasileiro está centrado no incremento da atuação extrajudicial, aquela na qual as demandas não são levadas diretamente ao Poder Judiciário, mas tenta-se resolvê-las de forma negociada e consensual. Sobre este modo de atuação, vários integrantes do Ministério Público brasileiro têm buscado analisar sua importância e seus reflexos sociais.

Uma das obras de referência é o livro “*Participação popular e o Ministério Público no Brasil*”. Nela, seu autor, o procurador de Justiça do MP de Minas Gerais Rodrigo Cançado Anaya Rojas (2012), defende que o Ministério Público deve democratizar o espaço da justiça através de uma atuação popular, na qual a sociedade seja qualificada e empoderada para participar e influenciar nos procedimentos e decisões adotados nesses espaços. Para ele, “o campo mais fértil de atuação com potencial transformador é o espaço extrajudicial, onde as soluções podem ser melhor construídas coletivamente”. (ROJAS, 2012, p.165).

Rojas (2012) observa ainda que o Ministério Público, enquanto agente de transformação, não deve atuar “permitindo” a participação dos sujeitos sociais, mas fazendo com que a presença desses sujeitos seja essência, firmando um pacto permanente para a construção de processos culturais empoderadores e emancipadores de todo o corpo social, de maneira plural, aberta e em completa participação. Para o autor,

A participação popular dentro da atuação do Ministério Público não pode se dar desde um prisma de direitos humanos e de democracia como tradicional e hegemonicamente são conhecidos: inatos à pessoa humana, universais e passíveis apenas de serem exigidos, centralizada na representação como expressão de legitimidade democrática. Ao contrário, referida participação popular deve ocorrer sob uma perspectiva de construção de processos culturais propriamente ditos, como meios de acesso aos bens da vida pelas pessoas, o que constitui expressão de dignidade, uma participação popular não como expressão de cidadania apenas, mas de estabelecimento desta, como produtos culturais resultados de processos culturais emancipadores, expressão de direitos humanos nos termos de uma Teoria Crítica. (ROJAS, 2012, p. 144)

Outra publicação que enfatiza a importância desse viés de atuação do Ministério Público é o “*Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público*”. Neste manual é sugerida uma forma de atuação baseada na proatividade dos membros da instituição, menos ligados à quantidade de ações propostas, de demandas ou estatísticas, e mais voltada à resolução, à efetividade, por meio do caminho pedagógico da negociação, de mediação e da justiça restaurativa.

Estas orientações são ainda mais relevantes, porque se tratam de indicações do próprio Conselho Nacional do Ministério Público, enquanto “órgão de integração e desenvolvimento do Ministério Público” (CNMP, 2015, p.11), como destacado no prefácio pelo procurador-geral da República. Ou seja, este modo de atuação é reconhecido e incentivado como forma de aprimorar o acesso à justiça. Dessa forma, afirma-se que:

É oportuno destacar que são meritórios e fundamentais, sem a menor dúvida, os trabalhos processuais que os membros do Ministério Público realizam junto ao Poder Judiciário. Todavia, a sociedade está a exigir mais dessa valorosa instituição, sendo uma das principais demandas que ela esteja próxima à sociedade. Isso lembra os momentos iniciais de formação da identidade institucional, que podem ser representados pelo singelo – mas de grande valor – atendimento de partes. É nesse tipo de atuação, voltada para e feita com a sociedade, que, certamente, devem ser dirigidas as reflexões, pois a legitimação do Ministério Público como integrante do Estado somente se manterá com a sua concreta inserção no tecido social. (CNMP, 2015, p. 21)

Conforme ainda apontado, no aspecto objetivo, o acesso à justiça é princípio básico para o ordenamento jurídico constitucional e o Estado Democrático de Direito. Justamente nesse contexto mais amplo, a visão de acesso à Justiça não se limita ao acesso ao Judiciário, mas inclui, na condição de direito fundamental básico, o direito de acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do direito, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil. Assim, o empoderamento popular no sistema de justiça passa, necessariamente, por uma abertura das instituições de acesso à justiça, além do próprio Poder Judiciário.

Mazzilli (1991) traz ainda uma ponderação que vale a pena ser apresentada, em especial pela importância da relação com o papel da comunicação pública para a mudança de realidade sociais.

Deve o Ministério Público chegar ao povo, da forma mais ampla possível, para que saiba este o que a instituição pode fazer, o que deve fazer, o que está fazendo, o que não está fazendo mas deveria fazer, quais seus instrumentos de trabalho, quais suas garantias, quais suas principais falhas e qualidades, bem como suas mais prementes necessidades e reivindicações. (Mazzilli, 1991, p.18-19)

Historicamente, a presença do Ministério Público, da forma independente e ampla como definida na Constituição de 1988, ainda é muito recente. Como aponta Mazzilli (1991), ainda é um órgão desconhecido, o que reforça ainda mais a necessidade de avaliar a fundo a comunicação pública da instituição no Estado de Goiás.

Portanto, é por meio da análise de cada um dos instrumentos e iniciativas empreendidas pelo Ministério Público de Goiás para o desenvolvimento de uma comunicação pública que se pode vislumbrar sua efetividade.

3.2 Os canais de comunicação pública do MP-GO

A comunicação pública do Ministério Público de Goiás é estruturada a partir de canais administrativos e de comunicação social, compreendendo, portanto, aqueles que têm o viés da divulgação de atos administrativos do órgão (alguns deles sendo exigidos em lei) e outros que se estruturam a partir do relacionamento da instituição com a sociedade e também com os veículos de comunicação. Esta divisão dos canais de comunicação foi definida com fins acadêmicos, visando à melhor compreensão da estrutura de comunicação pública do órgão neste trabalho. Desse modo, foram considerados canais administrativos de comunicação do órgão a Ouvidoria, o Portal da Transparência e o Diário Oficial Eletrônico. Já como canais de comunicação social foram considerados a Assessoria de Comunicação Social, os grupos de trabalho (formados a partir da atuação extrajudicial do órgão), audiências públicas e eventos e palestras nas quais membros da instituição são participantes.

Portanto, a comunicação pública da instituição não é centrada exclusivamente no trabalho da Assessoria de Comunicação Social (Ascom), sendo esta apenas uma das áreas que busca garantir a proximidade do cidadão com o órgão. Logo, cabe aqui uma descrição da estrutura, atribuições e atividades da Ascom do Ministério Público de Goiás e um posterior detalhamento de cada uma das demais iniciativas para a avaliação quanto à efetividade e contribuição desses canais para o alcance da cidadania.

3.2.1 Assessoria de Comunicação Social

Conforme apresentado no sítio eletrônico da instituição³⁸, a assessoria busca desenvolver a comunicação de maneira integrada entre as áreas de Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade e Marketing. No organograma da instituição a área está diretamente ligada à Procuradoria-Geral de Justiça, órgão de comando do Ministério Público de Goiás.

Estruturalmente, a Assessoria de Comunicação conta com quatro jornalistas, sendo um o chefe da Ascom; dois relações públicas, dois publicitários, um designer gráfico, um webdesigner, um fotógrafo e quatro estagiários (dois de jornalismo e dois de fotografia), além de três servidores administrativos. Para o desenvolvimento das ações de comunicação institucional é feito anualmente um plano de comunicação, que busca planejar o apoio jornalístico na divulgação da atuação judicial e extrajudicial desenvolvida pelos promotores e

³⁸ Dados específicos sobre a Ascom estão disponíveis em: www.mpggo.mp.br/portal/pagina/assessoria-de-comunicacao-social#. Acesso em: 31. Ago. 2015.

procuradores de Justiça, trabalhar no desenvolvimento de campanhas publicitárias de temas ligados à cidadania e promover ações de esclarecimento sobre a atuação do MP-GO.

a) Jornalismo

O trabalho do Núcleo de Jornalismo centra-se no atendimento à imprensa (agendamento de entrevistas, organização de coletivas), apoio à divulgação da atividade-fim dos promotores e procuradores de Justiça (produção de releases sobre ações, investigações ou recomendações feitas pelos membros do MP) e a cobertura de eventos institucionais (reuniões, congressos, seminários, colóquios). A gestão das redes sociais (Twitter e Facebook) e a atualização da seção de notícias do site também são feitas por este departamento.

A área define ainda a pauta do jornal *MP Goiás*, uma publicação bimestral, em formato tablóide, que é produzida por uma empresa terceirizada e possui tiragem de 7 mil exemplares, os quais são distribuídos gratuitamente para instituições públicas, entidades de classe e também em bancas de revista da capital. Esse veículo de comunicação é voltado para o público externo da instituição e traz reportagens e notas sobre temas relevantes da atuação do MP goiano. Por fim, o núcleo produz um boletim informativo (*newsletter*) eletrônico, dirigido ao público interno, que é divulgado semanalmente para o e-mail pessoal de todos os integrantes do MP-GO.

Visando focar a análise do trabalho desta área conforme proposto neste estudo de caso (a contribuição para o alcance da cidadania), analisaremos a seguir a repercussão das notícias divulgadas pela instituição nos principais jornais impressos do Estado, tendo em vista a importância de o cidadão ser informado dos temas de interesse social, mesmo que a partir da visão jornalística dos fatos. Afinal, o que é divulgado pelos meios de comunicação, tendo como enfoque temas nos quais a instituição atua, serve à comunicação pública do órgão na medida em que contribui relaciona a atuação do MP a determinada situação cotidiana de interesse público. Também será analisado o grau de interatividade possibilitada pelos canais eletrônicos de comunicação, em especial as redes sociais

De acordo com Matos (2009), não é possível uma separação entre os conteúdos gerais da mídia de massa e os trabalhados pela comunicação pública. A autora pondera que não é interessante haver uma polarização de conteúdos, pois a comunicação pública é construída por meio do compartilhamento de informações, no dia a dia do cidadão, numa troca constante de informações entre Estado e sociedade.

A partir dessa visão, presume-se que os conteúdos gerais da grande mídia também contribuem para o desenvolvimento da comunicação pública. Neste aspecto, o Ministério Público pode contribuir para que temas de interesse público sejam divulgados ao cidadão, já que o órgão atua na resolução de demandas referentes a direitos coletivos e, portanto, de interesse de todos, conforme previsto na Constituição Federal (Constituição, 1988).

Levantamentos do Núcleo de Jornalismo³⁹ quanto à repercussão do órgão na imprensa local contabilizam as referências diretas ao Ministério Público de Goiás feitas em três jornais diários do Estado (*O Popular*, *Diário da Manhã* e *O Hoje*) e três semanários (*Tribunal do Planalto*, *Jornal Opção* e *O Repórter*). Estes dados secundários são elaborados pelo Núcleo de Jornalismo desde 2010 e, como o levantamento referente ao ano de 2015 não havia sido concluído quando do início da pesquisa, optou-se por utilizar a análise do ano de 2014.

O principal contato direto dos cidadãos e de públicos especializados (jornalistas, advogados, juízes, agentes políticos, gestores) com o conteúdo jornalístico produzido pela instituição é por meio do portal eletrônico (www.mpggo.mp.br), apresentado na Figura 1. É necessário esclarecer ainda que as matérias e notas divulgadas nos jornais não surgem, necessariamente, como repercussão dos releases divulgados, mas também por apurações iniciadas pela própria imprensa.



Figura 1 – Página inicial do Portal do Ministério Público de Goiás

³⁹ A íntegra do levantamento está disponível no Anexo I

De acordo com o estudo, no ano de 2014, o Ministério Público de Goiás foi citado por estes veículos de comunicação numa média de 70 vezes a cada mês. Por citação compreende-se a menção direta ao nome da instituição em matéria, o que significa a livre referência feita ao órgão.

Assim, estes números se diferenciam quando se trata do MP-GO na posição de sujeito ativo, sendo assim caracterizado nas ocasiões em que intervém ativamente em uma situação na qual deve atuar. Nestes casos, a média de aparição mensal nos jornais impressos foi de 57 vezes em 2014. Estas são matérias originadas no próprio órgão ou que o Ministério Público necessariamente foi consultado.

Já as notas foram contabilizadas separadamente, uma vez que se trata de pequenas pílulas de conteúdo, geralmente divulgadas em colunas jurídicas ou seções de assuntos da editoria de cidades. Quanto às cartas aos leitores, somente são respondidas aquelas para as quais são necessários esclarecimentos da instituição (conforme a conveniência da administração), não sendo, desse modo, contestadas as que fazem elogios, aquelas que somente citam o Ministério Público ou as provocativas. Resumidamente, estes dados constam na Tabela 1.

Tabela 1 – Estatísticas de publicações / MP-GO 2014

2014	Citado em matéria	Citado como sujeito ativo	Citado em notas	Total
Jan	58	63	59	180
Fev	87	75	86	248
Mar	91	33	66	190
Abr	91	77	112	280
Mai	60	46	74	180
Jun	72	51	69	192
Jul	66	62	88	216
Ago	54	49	77	180
Set	69	52	70	191
Out	71	49	85	205
Nov	62	71	79	212
Dez	59	57	77	193
Total	840	685	942	

Fonte: Núcleo de Imprensa – MP-GO

Vale observar que estas menções tiveram picos ao longo dos meses, em razão de temas com grande repercussão ligados à atuação do Ministério Público goiano. Em 2014, houve destaque para temas de amplo interesse público, como a deflagração da Operação

Poltergeist⁴⁰, em abril, e as denúncias contra um suposto assassino em série, em novembro, meses nos quais o Ministério Público foi destaque como sujeito ativo. No total, durante aquele ano, a instituição foi citada como sujeito ativo em 685 matérias, uma média de 57 matérias por mês, ou seja, quase duas matérias por dia.

Desse modo, o fazer jornalístico dos jornais analisados está constantemente próximo ao que a instituição elege como conteúdo de interesse público. A previsibilidade de temas recorrentes apresentados pelo órgão remete ao que Tuchman (TUCHMAN, *apud* Wolf, 2005) aponta como uma característica das rotinas produtivas dos jornais, que é a organização do conteúdo, o que impõe ordem no tempo e no espaço, sem depender unicamente de acontecimentos imprevistos, factuais. Para a autora, esta organização é o que mantém a rentabilidade financeira dos veículos de comunicação.

Tentando avançar um pouco mais na análise, buscou-se verificar ainda a repercussão de conteúdos publicados nesses jornais a partir de releases divulgados no site da instituição. Ou seja, desse modo poderia se observar uma possível relação direta entre o que foi publicado pelo órgão e o que os jornais impressos repercutiram, notando-se, assim, um eventual grau de agendamento.

Para estes dados primários produzidos pela pesquisadora, selecionaram-se como referência apenas os releases que possuíam conteúdo de interesse público a cada mês, não se levando em conta, portanto, notas sobre questões administrativas - fechamento de promotorias, avisos de feriado, comunicado de interrupção de energia, notas de falecimento, etc.

Foi restringido ainda o universo de pesquisa aos três principais jornais diários, em razão da periodicidade das publicações. É oportuno esclarecer que, na dinâmica de divulgação dos releases feitos pelo Núcleo de Jornalismo, além da veiculação no site do Ministério Público de Goiás, esse conteúdo também é enviado para um mailing de jornalistas e replicado no Twitter e Facebook.

Cumprido ponderar ainda que, nesta análise, a repercussão do material divulgado é percebida apenas pelo viés quantitativo das publicações nos jornais, sem que seja possível analisar o aspecto qualitativo do material veiculado. Na Tabela 2 estão compilados os dados relativos ao que foi publicado mês a mês pelo órgão e o que a imprensa repercutiu em matérias e notas, diretamente a partir desse material. Foram desconsideradas as sequências (suítes) de matérias que tiveram um mesmo fato gerador.

⁴⁰ A Operação Poltergeist teve como objetivo desmontar um esquema de desvio de recursos públicos por meio da contratação de servidores fantasmas na Câmara de Goiânia e, principalmente, na Assembleia Legislativa.

Tabela 2 – Relação de releases divulgados pelo MP-GO no ano de 2014 e a repercussão nos jornais *O Popular*, *Diário da Manhã* e *O Hoje*.

2014	Releases divulgados pelo MP-GO	O Popular	Diário da Manhã	O Hoje
Jan	54	26	18	22
Fev	101	30	31	31
Mar	62	25	21	24
Abr	69	30	17	28
Mai	68	31	16	19
Jun	73	26	19	30
Jul	67	39	24	26
Ago	86	37	20	19
Set	91	30	23	31
Out	76	21	17	19
Nov	78	44	20	22
Dez	69	30	25	21

Fonte: www.mpggo.mp.br e própria autora

Nota-se que o jornal *O Popular* é o que mais repercute o conteúdo divulgado pela instituição. Em alguns meses (julho e novembro), mais da metade de tudo o que se divulgou no site do órgão gerou uma matéria ou nota no veículo de comunicação.

Assim como *O Popular*, o jornal *O Hoje* também mantém uma coluna jurídica, o que indica um maior interesse nos temas da área e a maior repercussão dos releases em relação ao jornal *Diário da Manhã*.

A média mensal de matérias ou notas divulgadas pelo *O Popular* a partir de conteúdos noticiados no site do Ministério Público de Goiás durante o ano de 2014 foi de 30,75. Pode-se afirmar, portanto, que, do conteúdo de interesse público divulgado pelo órgão, praticamente diariamente uma matéria ou nota foi repercutida pelo jornal. Quanto ao jornal *O Hoje*, a média mensal foi de 24,33 e do jornal *Diário da Manhã* de 20,91.

Estes números reforçam a ideia defendida por Nascimento (2009), de que o Ministério Público é uma super fonte. Para o autor, este status de super fonte ocorre porque, fatores como credibilidade e produtividade levam o jornalista a buscar a instituição e trabalhar em pautas sobre determinadas apurações já desenvolvidas pelo órgão, o que caracterizaria um jornalismo de investigação e não um jornalismo investigativo.

A imprensa goiana fortalece esta tese ao aprofundar os temas já investigados pela instituição e só raramente empreenderem apurações próprias. Além disso, a grande quantidade

de matérias e notas repercutidas pela imprensa local aponta que o MP-GO sustenta uma posição de definidor da agenda de conteúdos relativos à área jurídica

Outro dado secundário, cujo levantamento também é feito pelo Núcleo de Jornalismo, busca comparar o número de publicações feitas pelo Ministério Público de Goiás, com o de Ministérios Públicos de outros Estados, por meio de seus sites. As informações⁴¹ colhidas mensalmente pela área apontam que, em relação aos outros MPs, o goiano é o que mais publica matérias em sua página eletrônica. No ano de 2014, foram 2.435 postagens de notícias, contra 1.533 do segundo colocado, o MP do Pará, e 1.045 do terceiro lugar, o MP da Paraíba. Este levantamento chama a atenção para Estados mais populosos como Rio de Janeiro (617 notícias) e São Paulo (506 notícias) que, apesar de possuírem maior número de integrantes que o Ministério Público goiano, atualizam as notícias em seus portais com menor frequência.

Este modo de compartilhar informações de forma ampla por meio da página eletrônica da instituição remete ao que Zémor (1995 [2005]) defende como sendo primordial na comunicação pública: o dever de encarregar-se de tornar a informação disponível ao público. Contudo, a internet, como já apresentado, não é ainda um meio de comunicação disponível a toda a população. Porém, representa um instrumento fundamental no desenvolvimento da comunicação pública, na medida em que cria um canal de muitos-para-muitos, como defende Castells (2004).

Assim, a ampla divulgação de conteúdos referentes à atuação institucional através do site ganha importância quando retomado o pensamento do autor sobre o papel central da internet na disseminação de conteúdos e na relevância para a modificação de todas as áreas da atividade humana. Essa modificação inclui, para ele, a chance de articular as informações disponíveis e apresentar os interesses, preocupações, valores e vozes de pessoas que estavam distantes das instituições que os representam.

No caso do Ministério Público de Goiás, o uso da internet apresenta importância na medida em que, apesar de ainda não ser um meio de comunicação amplamente utilizado pela população, é de grande valia para a imprensa e os operadores do direito (juízes, promotores, advogados, defensores), que disseminam os conteúdos apresentados.

Quanto às redes sociais, que também são geridas pelo Núcleo de Jornalismo, é desenvolvido um trabalho que se restringe à repercussão, no Twitter e no Facebook, das matérias já divulgadas no site. Em algumas ações esporádicas, postagens são feitas

⁴¹ A íntegra do levantamento está disponível no Anexo II

especificamente para o Twitter, como no caso da necessidade de divulgação mais célere de informações durante o desdobrar de alguma operação investigativa deflagrada pelo MP-GO ou para esclarecimentos que devam ser imediatamente comunicados.

Este site de rede social é utilizado pelo órgão desde julho de 2010 e, em dezembro de 2015, o Twitter @MPdeGoiás, cuja página inicial é apresentada na Figura 2, contava com 20,2 mil seguidores. Pelo monitoramento dessa rede, de julho a dezembro de 2015, foi possível verificar que o número de seguidores dobrou, saltando de 10 mil, para pouco mais de 20 mil seguidores ao final de dezembro.

Apesar de ser um instrumento de comunicação que ganha gradativamente mais adeptos, ainda falta à área utilizá-lo de modo mais adequado, com a produção de conteúdo específico, adequação da linguagem e, especialmente, maior gerenciamento da ferramenta, visando garantir mais interação com os usuários.



Figura 2 – Página inicial do Twitter do Ministério Público de Goiás

Já para o Facebook (facebook.com/MPdeGoiás), além da disseminação das matérias do site, são veiculadas peças que comemoram datas especiais (Dia da Justiça, Dia do Professor, Dia do Servidor Público, etc), ou que abordam temas de utilidade pública variados, como as providências a serem tomadas em caso de pessoa desaparecida, o significado de termos jurídicos, esclarecimentos sobre direitos de cidadania e também pequenas pílulas de explicação sobre o âmbito de atuação o Ministério Público (meio ambiente, consumidor, criminal, educação, etc). Para essas divulgações são produzidos materiais idealizados, de

forma integrada, pelas três áreas da Assessoria de Comunicação, como peças publicitárias, vídeos e fotos.

Entre os Termos de Uso⁴² desse site de rede social está a vedação a mensagens em tom ofensivo, abusivas, ilegais, ameaçadoras, discriminatórias, obscenas, entre outras. É ainda alertado que o canal de comunicação é impróprio para solicitações à imprensa, indicando os meios de contato, assim como para denúncias, reclamações e críticas, que devem ser direcionadas à Ouvidoria, cujos contatos são igualmente fornecidos.

Em média, o alcance semanal da página, conforme Figura 3, [facebook.com/MPdeGoiás](https://pt-br.facebook.com/MPdeGoiás) é de 15 mil pessoas, com cerca de 5 mil curtidas. De acordo com a definição do Facebook⁴³, “alcance” é o número de pessoas que viram uma publicação. Esses dados estão disponíveis para os administradores da página, que podem fazer o acompanhamento constante da interação obtida em cada publicação.



Figura 3 – Página inicial do Facebook do Ministério Público de Goiás

Em ambos os sites de redes sociais, o tempo de respostas às solicitações e comentários de seguidores é razoável, havendo contestações imediatas, outras em tempo superior a dois dias e algumas que não são respondidas. Por não haver um profissional do Núcleo de Jornalismo que trabalhe exclusivamente com o gerenciamento das redes sociais, o potencial interativo dessas redes fica comprometido.

⁴² Os Termos de Uso são regras para a utilização desse canal de comunicação e estão disponíveis na página inicial

⁴³ Definição disponível em: <https://pt-br.facebook.com/help/241332825914969>. Acesso em: 24 nov. 2015.

Se, como afirmam Zémor (2009) e Duarte J. (2009), a comunicação pública é baseada no diálogo, os sites de redes sociais podem ser instrumentos capazes de dar suporte à interação direta entre o órgão e o cidadão. Desse modo, é preciso que as condições criadas pelo órgão possibilitem, de fato, este diálogo, uma vez que a qualidade das interações é fundamental para o desenvolvimento da comunicação pública, como assevera Matos (2009). Além disso, como observa Zémor (1995 [2005]), é função da comunicação pública assegurar a relação social, a qual, na sociedade em rede, é nitidamente desenvolvida por meio dos sites de redes sociais.

b) Relações Públicas

O Núcleo de Relações Públicas tem uma atuação mais voltada ao público interno, com a realização de pesquisas (de clima organizacional, de efetividade dos canais de comunicação), a coordenação de campanhas internas (para a redução do consumo de papel, de boas práticas ambientais, etc.), a produção de um jornal mural e a gestão de mídia indoor (por meio de murais eletrônicos existentes no edifício-sede, em Goiânia).

A área também desenvolve pesquisas pontuais com o público externo. Em razão do interesse de análise deste trabalho, o enfoque será restrito a esses estudos feitos com o público externo. Em 2014, foram conduzidas pesquisas para verificar a qualidade do atendimento prestado ao cidadão que busca o edifício-sede da instituição e, ainda, uma sobre o grau de satisfação dos usuários do site do Ministério Público de Goiás. Ambas as pesquisas, portanto, são dados secundários obtidos pela pesquisadora e que serão analisados na busca por delinear o modo de atuação do núcleo frente à possibilidade de desenvolvimento da comunicação pública.

A *Pesquisa de Satisfação do Cidadão em Relação ao Portal do MP-GO*⁴⁴ (www.mpggo.mp.br) foi aplicada por meio de formulário eletrônico disponível na página inicial do site da instituição, no período de 1º a 31 de outubro de 2014, com a participação de 169 usuários. O objetivo da consulta foi conhecer aspectos como a frequência de acesso, o perfil dos usuários, além da avaliação destes quanto à facilidade de navegação, atualidade, clareza e objetividade das informações e o visual do site.

O perfil dos participantes da pesquisa foi de homens (53% dos respondentes), na faixa etária entre 18 e 30 anos (52%) e com ensino superior completo (31%). Considerando-se

⁴⁴ A íntegra da pesquisa está disponível no Anexo III

a soma das avaliações Ótimo e Bom, para 74% dos entrevistados, o portal do MP-GO apresenta facilidade de navegação e, para 85% dos participantes da pesquisa, atualidade das informações. A clareza no conteúdo foi considerada por 82% como Ótima e Boa, assim como, para 86%, os textos publicados são objetivos. De forma geral, o conteúdo atende às necessidades do usuário para 75% dos entrevistados.

Os dados demonstram que os textos publicados pelo Núcleo de Jornalismo são reconhecidos como claros e objetivos. Também os demais conteúdos disponíveis no site são bem compreendidos, considerados como suficientes para atender às necessidades de informação.

Contudo, apesar desse percentual de entrevistados se declararem satisfeitos com o site da instituição, ao analisar os comentários relativos às “críticas, sugestões e elogios” constante da pesquisa, notam-se reiteradas ponderações sobre a dificuldade de encontrar informações no site. Alguns sugerem a troca ou inserção de menus, outros entrevistados criticam diretamente a dificuldade de navegabilidade, ou seja, o fato de a página não ser intuitiva, o que dificulta o acesso fácil e rápido à informação que se deseja encontrar.

Tendo em vista que 92% dos participantes da pesquisa afirmaram possuir um grau mínimo de instrução correspondente ao nível superior, pode-se pressupor que, para cidadãos que têm nível de instrução inferior é ainda mais complicado ter acesso às informações pretendidas. Nesse aspecto, é importante recordar o que Zémor (1995[2005]) fala sobre a linguagem da comunicação pública, quando destaca que deve ser aproximativa. Para o autor, a complexidade das mensagens públicas deve ser adaptada, não sendo possível que as mensagens sejam tratadas de forma única.

Aqui, poderíamos dizer que a estrutura de comunicação através da web (navegabilidade) é o complexo que deve ser adaptado, permitindo maior aproximação entre o receptor e a mensagem. Duarte J. (2009) também reforça essa ideia, ao afirmar que é necessário adaptar os instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos, assumindo a complexidade da comunicação pública.

Outra pesquisa feita pela área é a *Pesquisa de Satisfação dos Usuários de Atendimento no Edifício-Sede do MP-GO*⁴⁵, relativa ao atendimento prestado ao cidadão que busca a sede do Ministério Público Estadual, localizada em Goiânia. Como já apresentado, o órgão está presente nas 129 comarcas do Estado, sendo que na capital, em razão da maior demanda, existe um atendimento especializado ao público, conhecido como Recepção Cidadã.

⁴⁵ A íntegra da pesquisa está disponível no Anexo IV

Este serviço consiste em uma espécie de triagem, em que o cidadão recebe orientação e encaminhamento para o atendimento pelos órgãos do Ministério Público. É também nesse momento que são dirimidas dúvidas, caso a demanda levada à instituição não seja de atribuição do Ministério Público Estadual. Nestes casos, sempre são repassadas instruções sobre qual órgão dever buscado ou a providência a ser tomada pelo cidadão.

A Recepção Cidadã funciona das 8 às 18 horas e o atendimento é feito em guichês, por meio de senha. O serviço é prestado por uma equipe de 12 funcionários terceirizados, que são coordenados por um servidor efetivo do órgão.

Na pesquisa, que foi aplicada entre os dias 1º e 19 de setembro de 2014, os 235 participantes avaliaram positivamente o atendimento. Entretanto, houve uma diferença de aprovação daqueles atendimentos feitos nesta primeira acolhida (que se trata de um direcionamento ao departamento específico) e o atendimento propriamente dito, aquele feito pela área-fim da instituição, nas Promotorias e Procuradorias de Justiça.

De acordo com o estudo, os direcionamentos são feitos principalmente às Promotorias de Justiça (34%) e à Câmara de Avaliação Técnica em Saúde - Cats (27%). A Cats é uma área coordenada pelo Ministério Público de Goiás, em parceria com as Secretarias de Saúde do Estado de Goiás e dos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, para a realização de perícias na área da saúde, visando evitar fraudes e dispensas desnecessárias de medicamentos de alto custo.

Assim, aspectos como a cordialidade dos atendentes (78% dos entrevistados avaliou como Ótimo), a exatidão e clareza das informações (74% avaliou como Ótimo) e a rapidez no atendimento (78% avaliou como Ótimo) foram bem avaliados no primeiro contato. Já no segundo atendimento, esses percentuais de aprovação foram inferiores. A cordialidade dos atendentes (66% dos entrevistados avaliou como Ótimo), a exatidão e clareza das informações (65% avaliou como Ótimo) e a rapidez no atendimento (61% avaliou como Ótimo), não foram tão expressivas.

O fato de o atendimento na promotoria ter um percentual menor de aprovação é conflitivo com o que propõe o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, o qual sugere ser representativo na formação da identidade institucional, o “singelo, mas de grande valor, atendimento de partes” (CNMP, 2015, p. 21). Mais do que apenas atendimento ao público, trata-se da construção de um processo de comunicação e de legitimação institucional, mantido somente com a total inserção do órgão no tecido social.

Por outro lado, quando questionados sobre o grau de solução para as necessidades levadas à instituição, os entrevistados afirmaram ser Ótimo (59%) e Bom (29%), o que demonstra um alto grau de resolutividade das demandas. Este dado ilustra a competência da instituição, na perspectiva daquele que a busca.

No caso da Recepção Cidadã, que funciona como uma espécie de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), ao aprimorar o atendimento da área o órgão garante direitos do cidadão, na medida em que aspectos da Lei de Acesso à Informação são cumpridos. Também se pode vislumbrar uma melhora da comunicação pública da instituição, já que aqueles que buscam auxílio serão ouvidos e esclarecidos sobre suas demandas, o que pressupõe diálogo, acesso à informação e construção da cidadania.

A pesquisa aponta ainda que algumas pessoas foram encaminhadas à Defensoria Pública, órgão que tem a missão constitucional de prestar assistência jurídica aos necessitados, ou seja, às pessoas que não têm condições de pagar honorários a advogados e custas judiciais. Portanto, o órgão age de forma complementar à atuação do Ministério Público, já que esse maneja ações de interesses difusos e coletivos, não sendo de sua atribuição a atuação em causas individuais, como é o caso da Defensoria Pública.

Pode-se notar, nessas situações, que os cidadãos não conseguiram perceber esta diferenciação jurídica de atribuição dos órgãos, em parte, seguramente, por não compreenderem mais detidamente o âmbito de atuação do Ministério Público de Goiás. Apesar de plausível este tipo de equívoco, tendo em vista a dificuldade de compreensão jurídica de algumas demandas, é uma questão a ser trabalhada pela área de Comunicação Social da instituição.

Além disso, um ponto de fragilidade relativo à atuação do Núcleo de Relações Públicas é a falta de periodicidade das pesquisas. O primeiro estudo citado, feito com usuários do portal eletrônico do Ministério Público, foi realizado no ano de 2014, sem que houvesse continuidade no ano seguinte, assim como a pesquisa de satisfação dos usuários em atendimento no edifício-sede, implementada naquele mesmo ano e igualmente descontinuada. Esta postura da área impossibilita a criação de uma série histórica de análise, além de prejudicar o aprimoramento e a melhoria dos serviços, o que, consequentemente compromete o desenvolvimento da comunicação pública do órgão.

c) Publicidade e Marketing

O Núcleo de Publicidade e Marketing desenvolve campanhas externas sobre temas relacionados à atuação do Ministério Público e também trabalhos internos, como a elaboração de convites para inauguração de sedes, cartões de Natal e de aniversários, carteiras funcionais etc. Nas campanhas focadas no cidadão, as quais interessam a este trabalho, foram desenvolvidas diversas ações, entre elas de combate a crimes de pedofilia (Campanha Criança Não é Brinquedo) e de pedofilia pela internet (Perigos da Net), de investigação de paternidade (Campanha É Legal ter Pai), e de esclarecimento quanto à violência doméstica e contra a mulher (Campanha Lei Maria da Penha).

Entre estas campanhas, que são solicitadas a partir de demandas das Promotorias de Justiça, algumas não possuem acompanhamento de métricas referente aos resultados obtidos. Em certos casos a avaliação do resultado não é priorizada pela área solicitante e deixa de ser executada pelo núcleo. Esta falta de análise das ações empreendidas, não somente por quem requisitou, mas também pelo setor de publicidade, compromete uma possível avaliação do que foi realizado e, portanto, não produz conhecimento para outras demandas que possam surgir. A carência de estudos sobre os resultados impede, inclusive, que a gestão administrativa do órgão reconheça a efetividade dos investimentos feitos nas ações. Ainda por esse motivo, não foi possível avaliar trabalhos mais recentes do núcleo.

Assim, analisaremos aqui duas das campanhas que foram acompanhadas até a conclusão do projeto pelas áreas solicitantes, com números que apresentam um demonstrativo da efetividade da proposta. Portanto, entre as diversas campanhas feitas pelo núcleo, estas são aquelas que se podem verificar os resultados.

A campanha “Criança não é brinquedo – Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes Não é Brincadeira” foi solicitada, em 2011, pela área da Defesa da Criança e do Adolescente ao Núcleo de Publicidade, em razão da constatação do decréscimo no número de denúncias registradas no Disque 100 (serviço nacional de proteção de crianças e adolescentes com foco em violência sexual) sem que isso, representasse, de fato, a redução dos casos de violência sexual infantojuvenil. Portanto, buscava-se fomentar o rompimento da “cultura do silêncio”.

Desse modo, ainda em 2011, a primeira fase da campanha foi impulsionada pela distribuição de folders, camisetas, veiculação de VTs em emissoras de televisão (conforme Figura 4), spots de rádio que incentivavam a denúncia de casos de abusos. Os promotores também aderiram à proposta e realizaram, nas comarcas do interior e na capital, eventos como palestras em escolas, caminhadas e concursos de redação e desenho para abordar a temática.



Figura 4 – VT da Campanha Criança Não é Brinquedo

Na segunda etapa da campanha, a abordagem da exploração sexual foi focada nos riscos do uso da internet, com a intenção de esclarecer sobre as ciladas existentes nas redes sociais, e-mails, jogos, etc. Para esta divulgação foi desenvolvida uma mídia alternativa. Em parceria com o Sindicato da Indústria de Panificação de Goiás (Sindipão), foram distribuídos, em panificadoras de Goiânia e de algumas cidades do interior mais de 100 mil sacos de pães contendo orientações e informações sobre os riscos para crianças e adolescentes de uma navegação sem segurança na internet.

A fase final da campanha, lançada em 2013, consistiu no desenvolvimento, por uma empresa terceirizada, de um jogo online (social game), que esclarece crianças e adolescentes, de maneira interativa, sobre os perigos da internet. O game continua disponível pelo site www.perigosdanet.com, cuja página inicial é apresentada na Figura 5.

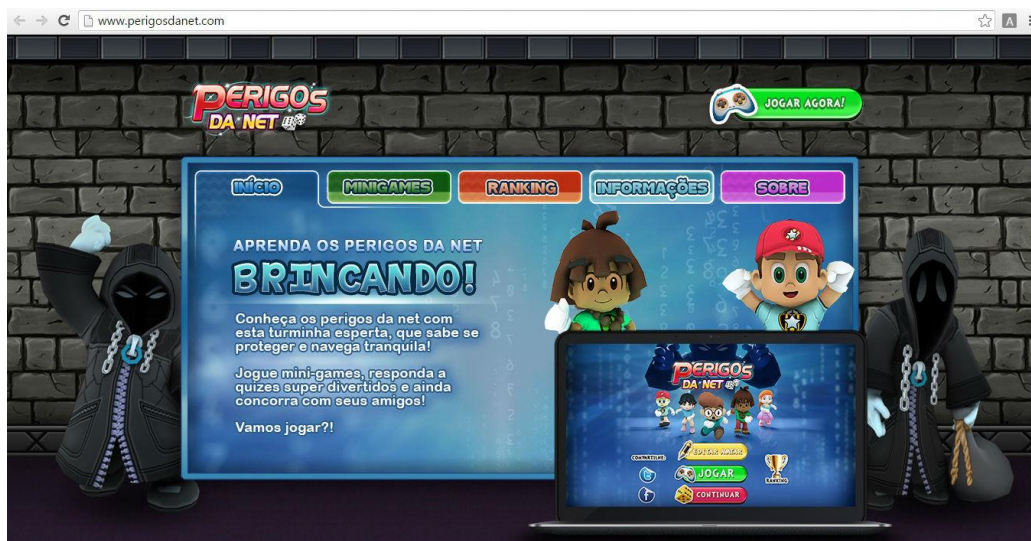


Figura 5 – Página inicial do social game Perigos da Net

No balanço da pesquisa, registrou-se relevante acréscimo no número de denúncias por meio do Disque Direitos Humanos (Disque 100). O Disque 100 é o principal canal de comunicação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, órgão da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Trata-se de um serviço de atendimento telefônico gratuito, que funciona 24 horas por dia, nos sete dias da semana.

Inicialmente, eram atendidas exclusivamente denúncias de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, no entanto, o serviço foi ampliado, passando a acolher denúncias que envolvam violações de direitos de toda a população, especialmente os grupos sociais vulneráveis, como crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência e população LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais).

Segundo dados secundários obtidos pela pesquisadora e contidos no relatório do Disque 100⁴⁶, pode-se verificar, especificamente em relação à área de proteção à criança e ao adolescente, que no ano de 2011 foram feitas 2.512 denúncias através desse canal no Estado de Goiás. Em 2012, ano seguinte ao início da campanha, o número foi de 4.772, o que representou um aumento de 89,97% de ligações. O Estado manteve o número crescente de denúncias e, em 2013, foram registradas 5.649 ligações, um acréscimo de 18,38% em relação ao ano anterior.

Estes dados certamente não refletem diretamente o desempenho da campanha, tendo em vista que outros órgãos e instituições compõem a rede de proteção à criança e ao adolescente e também incentivam a formalização de denúncias. No entanto, a atuação do

⁴⁶ Dados disponíveis no Anexo V

Ministério Público de Goiás seguramente influenciou o acréscimo das denúncias. De acordo com análise final da área da Infância e Juventude do MP, foi verificado ainda o fortalecimento da rede de proteção infantojuvenil após o desenvolvimento da campanha.

A realização de trabalhos que esclareçam de modo específico e mais aprofundado sobre determinada demanda atendida pelo órgão, como no caso da iniciativa apresentada, é uma forma de ampliar a comunicação pública. Na ideia de comunicação pública defendida por Duarte, J. (2009), esta se constrói em um sentido mais amplo do que apenas dar informação, deve-se saber relacioná-la. Nesse sentido, a campanha permitiu que, por meio de informações relativas a um tema peculiar, a população compreendesse a importância das denúncias.

Outra iniciativa desenvolvida pelo Núcleo de Publicidade e Marketing foi a campanha *É Legal Ter Pai*, criada a partir de uma demanda da 51ª Promotoria de Justiça de Goiânia, que tem, entre outras atribuições, a de atuar em procedimentos para a investigação de paternidade. Assim, o objetivo da iniciativa foi o de conceder de forma gratuita, inicialmente aos moradores da capital, o direito ao reconhecimento e à averbação de paternidade em documentos pessoais. A intenção era que este trabalho realizado pelo MP fosse divulgado à população, em especial a de baixa renda, para a realização voluntária de exames.



Figura 6 – Flyer de Divulgação da Campanha É Legal Ter Pai

O desenrolar da campanha ocorreu de fevereiro a outubro de 2012. A partir de termos de ajuste de conduta, a promotoria já possuía as condições necessárias para o encaminhamento da realização de exames de DNA em laboratórios conveniados com o projeto (o que seria a prova da paternidade), para posterior registro do pai biológico, a ser feito nos Cartórios de Registro Civil.

Desse modo, foram produzidas pelo Núcleo de Marketing diversas peças de divulgação, como cartazes, flyers (conforme consta na Figura 6), camisetas, bottons, spots de rádio, anúncios em jornais, além de adesivos para painel traseiro de ônibus (busdoor). De acordo com levantamento feito pela promotoria, após a campanha houve aumento de 100% na busca para a investigação de paternidade. No período entre fevereiro e outubro de 2012 foram atendidas 7.478 pessoas, um acréscimo de cerca de 100% em relação aos atendimentos realizados no mesmo período do ano anterior, que foram de 3.745 pessoas.

Como consequência, enquanto em 2011 efetivaram-se 76 reconhecimentos espontâneos de paternidade, com abertura de 405 procedimentos administrativos; em 2012, foram 184 reconhecimentos espontâneos (aumento de 143%) e 694 procedimentos insaturados (aumentos de 71%). Os dados comparativos da campanha, entre o ano de 2011 e 2012, estão relacionados na Tabela 3

Tabela 3 – Estatística do Projeto É Legal Ter Pai – 2011/2012

Estatística Projeto É Legal Ter Pai								
	Atendimento ao público		Acordos para DNA		Reconhecimento espontâneo		Abertura de procedimentos	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Fev	511	1184	27	26	15	38	43	112
Mar	425	1073	15	18	7	23	46	95
Abr	359	905	7	17	10	18	43	78
Mai	465	1050	21	23	4	25	39	86
Jun	395	996	13	27	6	24	44	85
Jul	365	905	0	4	0	6	30	54
Ago	425	730	26	20	13	22	71	78
Set	475	375	22	23	12	21	53	48
Out	334	452	5	30	9	7	36	58

Fonte: 51ª Promotoria de Justiça de Goiânia

Em razão da grande repercussão da iniciativa, o Ministério Público ampliou a campanha para atender também as comarcas do interior. Assim, no balanço feito pela promotoria solicitante, a proposta cumpriu seu objetivo e ainda mantém informações residuais

que fazem da campanha uma referência para o reconhecimento gratuito de paternidade em todo o Estado.

Assim, é importante ressaltar que a falta de acompanhamento das iniciativas pela área solicitante, gestora das propostas, compromete a análise da efetividade das campanhas e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento das ações. Portanto, é algo que deve ser revisto pela Assessoria de Comunicação, por meio de mecanismos que busquem o compromisso de acompanhamento e análise das iniciativas pelas áreas solicitantes.

Apesar disso, as campanhas demonstraram serem exemplos característicos de comunicação pública, por divulgarem informações de utilidade pública, que estão relacionadas ao cotidiano dos cidadãos, conforme identificado por Duarte, J. (2009). As ações do núcleo também possibilitaram às pessoas atingidas a garantia de direitos, ao fazerem as denúncias relativas ao abuso sexual ou pela busca do reconhecimento da paternidade.

3.2.2 Ouvidoria

A Ouvidoria do Ministério Público de Goiás é um dos principais canais institucionais de comunicação do órgão, tendo sido criada pela Lei nº 16.184, de 27 de dezembro de 2007. Por definição⁴⁷, é um órgão independente integrante do Ministério Público, que recebe, analisa e encaminha denúncias, reclamações, críticas, pedidos de informações e elogios relacionados aos serviços e atividades desenvolvidas pela instituição.

É um canal de comunicação direto entre o cidadão e o MP-GO, que tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento e melhoria das atividades prestadas por servidores e membros (promotores e procuradores de Justiça) do Ministério Público e colaborar com o fortalecimento da cidadania. Portanto, a Ouvidoria recebe denúncias relacionadas aos integrantes e aos serviços da própria instituição e também reclamações afetas às diversas áreas de atuação do órgão (Defesa do Meio Ambiente, Criminal, Consumidor, Patrimônio Público, entre outros).

O contato com a Ouvidoria pode ser feito pessoalmente, no edifício-sede do MP-GO, localizado em Goiânia; via atendimento telefônico; carta; e-mail e através de formulário eletrônico (vide Figura 7) existente no link da Ouvidoria, no site www.mpggo.mp.br. De acordo

⁴⁷ Informações sobre a Ouvidoria do MP-GO estão disponíveis no site do órgão: www.mpggo.mp.br/portal/pagina/ouvidoria. Acesso em: 2 Out. 2015

com relatórios semestrais feitos pelo órgão⁴⁸, a forma mais comum de contato com a área é por meio eletrônico, seja com o preenchimento do formulário, seja pelo envio de e-mail.

No entanto, nota-se certa falta de navegabilidade do site para o acesso ao formulário eletrônico, já que, para se localizar esta ferramenta é preciso passar por ao menos quatro páginas, a partir da página principal do site do MP-GO.

Sistema de Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Goiás

Selecione a opção desejada:

Cadastrar Manifestação Consultar

Complementação Avaliação de Atendimento

AVISO: Todas as manifestações são recebidas e analisadas com muita atenção e seriedade. Por isso, é importante que o interessado também assuma um compromisso com a Ouvidoria e com o Ministério Público, de forma a se manifestar com veracidade e responsabilidade. Contamos com a sua contribuição para a prestação de um serviço célere, adequado, eficaz e, acima de tudo, justo.

Figura 7 – Formulário eletrônico para contato com a Ouvidoria do MP de Goiás

De acordo com os dados secundários produzidos pela área, nos anos de 2013 e 2014, as principais manifestações relacionadas a ocorrências externas ao órgão foram denúncias de casos de improbidade administrativa e quanto a irregularidades em concursos públicos. Já no âmbito interno, as principais queixas foram em relação a concursos públicos realizados pelo MP-GO e a demora no andamento de processos. No total, foram recebidas 2.730 manifestações no ano de 2013 e 2.012 em 2014. Não se utilizou como referência dados de 2015, pois, quando do início da análise, as informações referentes àquele ano ainda não estavam concluídas.

Segundo apontado nos relatórios, todas as reclamações apresentadas à Ouvidoria são encaminhadas para a área responsável para a tomada de providências, as quais deverão ser informadas ao órgão no prazo de até 10 dias. Quando as manifestações não possuem elementos suficientes para adoção de providências é solicitado ao cidadão que complemente sua denúncia, sendo indicado qual órgão possui atribuições para verificar o fato e quais são os dados necessários a serem fornecidos.

⁴⁸ Disponível em: www.mpggo.mp.br/portal/pagina/ouvidoria. Acesso em: 4. Out. 2015

Além disso, nas situações em que a denúncia não possui relação com o âmbito de atuação do MP-GO, a Ouvidoria esclarece o solicitante, orientando qual instituição deverá ser procurada para a resolução do problema. Desse modo, como apontado nos relatórios, todos os cidadãos que procuram a Ouvidoria recebem uma resposta, ou do órgão para o qual foi encaminhada a manifestação ou da própria Ouvidoria.

Em sua atribuição, o órgão exerce a função típica de atendimento ao cidadão. Portanto, é a Ouvidoria o canal institucional de comunicação pública mais característico, tendo em vista que busca dar transparência à atuação do Ministério Público, permite o acesso da sociedade a informações públicas, mantém a interação do cidadão com o órgão e é uma área que busca atender às expectativas da sociedade. Estas características, para Duarte, J. (2011), compõem um dos eixos centrais da comunicação pública, sendo pré-requisito para as instituições que lidam com a comunicação de interesse público. Segundo o autor, a ouvidoria social é um instrumento que demonstra o interesse em compreender a opinião pública e os diversos segmentos que a compõem.

3.2.3 Portal da Transparência

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma criou mecanismos que possibilitam o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Com ela, passou-se a disseminar a ideia de que a publicidade dos documentos públicos é a regra e o sigilo é a exceção.

A lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. O cidadão pode ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A exceção fica apenas para os casos sigilosos, em que a divulgação indiscriminada da informação possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

Assim, o Ministério Público de Goiás mantém, na página principal de seu site, um link de acesso direto ao Portal da Transparência - www.mpggo.mp.br/transparencia -conforme Figura 8. Nesta seção é possível encontrar informações exigidas pela Lei de Acesso à

Informação e algumas outras regulamentadas pela Resolução nº 86⁴⁹, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Ou seja, o conselho (órgão de controle externo) orientou que, no âmbito do Ministério Público brasileiro, as informações fossem fornecidas de modo mais sistematizado, privilegiando a qualidade e a objetividade. Para isso, foi sugerida a reordenação e detalhamento, com maior clareza, dos dados a serem inseridos nos portais, a partir das seguintes seções: Execução Orçamentária e Financeira; Licitações, Contratos e Convênios; e Gestão de Pessoas.

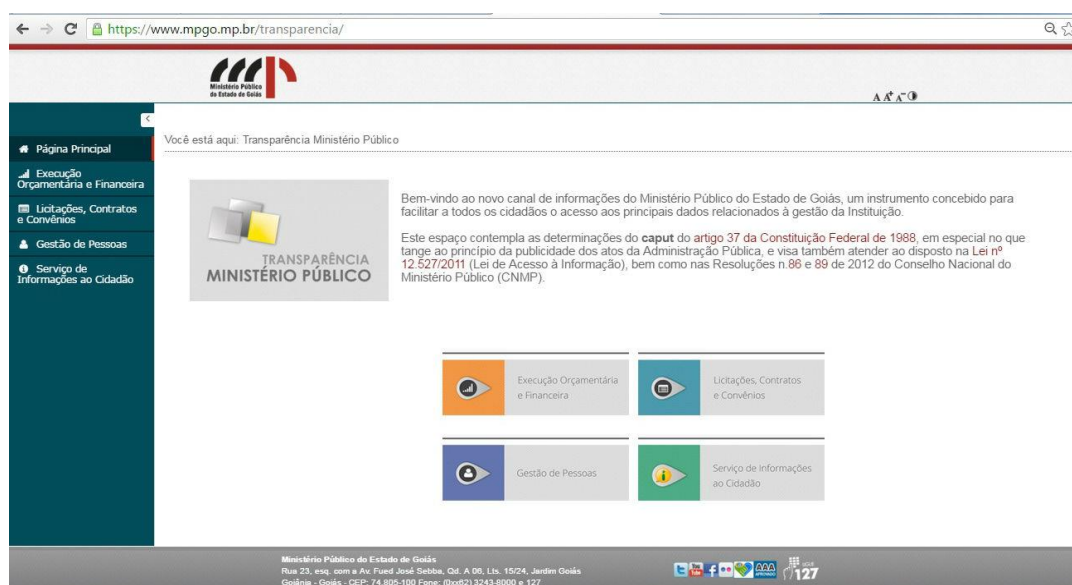


Figura 8 – Página do Portal da Transparência do Ministério Público de Goiás

Dessa maneira, o portal do Ministério Público goiano buscou a adequação referente aos seguintes critérios de transparência: a) informações orçamentárias e financeiras, compostas de receitas e despesas, programação orçamentária, repasses, entre outros dados; b) informações relativas à licitações, contratos e convênios, compostas do números da licitação e do processo administrativo, o tipo, modalidade e o objeto da licitação, entre outros dados; c) informações relativas a pessoal, compostas da relação de nomes dos membros, dos servidores (efetivos, cedidos e em cargo comissionado – com indicação de cargo, função, lotação etc) e pensionistas, relação dos nomes dos estagiários, planos de carreiras e estruturas remuneratórias, entre outros dados. Além disso, a ferramenta foi atualizada de acordo com a periodicidade prevista na resolução do Conselho Nacional do Ministério Público.

⁴⁹Disponível em: www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/2012/Resolucao_n_86_Portal_Transparencia.pdf. Acesso em: 4 Out. 2015

Em análise que vem sendo feita pelo CNMP para acompanhar a evolução das adequações à Lei de Acesso à Informação no âmbito do MP brasileiro, o MP-GO se manteve entre os 10 MPs mais bem avaliados no ano de 2015. Apellido de “Transparentômetro”, o ranking⁵⁰ teve início em 2014, com apenas dois apanhados, em julho e outubro, sendo que em ambos o MP goiano manteve-se em 12º lugar.

No ano seguinte, foram feitas três análises para o ranking, em março, junho e outubro, quando a instituição alcançou a 6ª, 5ª e 9ª posição, respectivamente, com uma média de 85% dos critérios de transparência atendidos. A alteração das posições ocorre em razão de os dados alimentados no portal serem diferentes a cada mês e, portanto, eventualmente não atenderem aos critérios referentes à atualização de dados das três seções previstas na resolução.

Nota-se ainda, dos dados compilados pela Ouvidoria do MP, que a falta de transparência do órgão não é uma queixa comum de ser apresentada pela população. De fato, os dados estão efetivamente disponíveis para consulta. Entretanto, não são informações facilmente compreensíveis, por se tratar de dados contábeis ou financeiros.

Na categorização proposta por Duarte, J. (2009) quanto às informações apresentadas no âmbito da comunicação pública, é possível concluir que os dados disponíveis no Portal da Transparência do Ministério público de Goiás são do tipo “prestação de contas”. Ou seja, informações relativas a uso e fiscalização de recursos públicos.

3.2.4 Diário Oficial Eletrônico

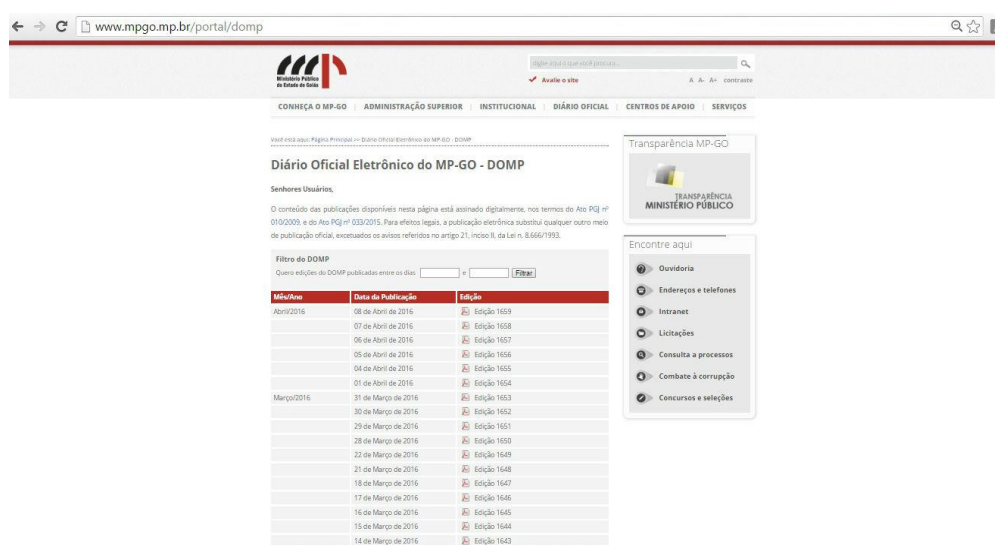
O Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Goiás (DOMP) teve início no dia 20 de maio de 2009. A ferramenta, que está disponível no site do MP (www.mpggo.mp.br), foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 65/2008, com a intenção de aprimorar a comunicação oficial da instituição, tornando-a mais ágil, além de buscar racionalizar os gastos com a publicação de atos administrativos (antes publicados no Diário Oficial do Estado). Também pode ser pontuado que a ferramenta confere mais transparência e facilidade de acesso aos atos do MP-GO.

O DOMP é publicado diariamente, de segunda a sexta-feira, a partir das 10 horas, exceto nos feriados e no caso de suspensão do expediente no Ministério Público. O conteúdo

⁵⁰ Trata-se de dados secundários obtidos pela autora. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/transparentometro>. Acesso em: 29. Jan. 2016.

é assinado digitalmente⁵¹ e, para efeitos legais, a publicação eletrônica substitui qualquer outro meio de publicação oficial.

No Diário Oficial Eletrônico é possível consultar atos administrativos (atos de nomeação, exoneração ou movimentação na carreira, editais de licitações, de concursos, despachos) e também documentos relacionados à atividade-fim da instituição (portaria de instauração de inquérito civil, termo de ajuste de conduta, edital de intimação, entre outros). A página que reúne as publicações mais recentes está representada na Figura 9.



Mês/Ano	Data de Publicação	Edição
Abril/2016	08 de Abril de 2016	Edição 1659
	07 de Abril de 2016	Edição 1658
	06 de Abril de 2016	Edição 1657
	05 de Abril de 2016	Edição 1656
	04 de Abril de 2016	Edição 1655
	01 de Abril de 2016	Edição 1654
Março/2016	31 de Março de 2016	Edição 1653
	30 de Março de 2016	Edição 1652
	29 de Março de 2016	Edição 1651
	28 de Março de 2016	Edição 1650
	23 de Março de 2016	Edição 1649
	21 de Março de 2016	Edição 1648
	18 de Março de 2016	Edição 1647
	17 de Março de 2016	Edição 1646
	16 de Março de 2016	Edição 1645
	15 de Março de 2016	Edição 1644
	14 de Março de 2016	Edição 1643

Figura 9 – Página que reúne as edições do DOMP

Apesar da transparência na publicação dos atos, a forma de busca ou o acesso aos documentos é criticada por alguns usuários, conforme citado na *Pesquisa de Satisfação do Cidadão em Relação ao Portal do MP-GO*. Entre os apontamentos está o de que a busca oferece resultados apenas pela data de publicação, não sendo possível encontrar atos, editais ou outros documentos pelo número correspondente.

Estas dificuldades de acesso a determinados dados, mesmo que estejam disponíveis na internet, leva à reflexão proposta por Wolton (2012), de que nem sempre os meios tecnológicos possibilitam verdadeiramente o acesso direto à informação. Também contrariam, no âmbito comunicacional, a ideia defendida por López (2011), de que comunicação pública é inclusiva e participativa.

⁵¹ A assinatura digital (ou firma digital) é um método de autenticação de informação digital capaz de agregar características de segurança semelhantes às obtidas ao assinarmos um documento utilizando papel. Portanto, esta autenticação está disponível a todo cidadão que acessar os documentos do DOMP.

3.2.5 Atuação extrajudicial

Diferentemente do Poder Judiciário, que é, por princípio, inerte, sendo necessário provocá-lo para que seja aplicada a lei, o Ministério Público é dotado de inúmeras prerrogativas de atuação para “fazer a justiça”, inclusive a via extrajudicial, ou seja, sem que se recorra ao juiz para a resolução de demandas. Entre as formas de atuação proativa do Ministério Público possíveis no ordenamento jurídico brasileiro estão, por exemplo, o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, a participação em conselhos, o acompanhamento na elaboração da legislação, a participação na execução de políticas públicas, a fiscalização de fundos e conselhos gestores, a realização de audiências públicas e a atuação política em geral.

Em razão da impossibilidade de mensurar seguramente a quantidade de audiências públicas e demais eventos com caráter extrajudicial, tendo em vista a não obrigatoriedade de comunicação à Procuradoria-Geral de Justiça dessas iniciativas, serão analisadas as atuações extrajudiciais desenvolvidas por meio de projetos e programas. Estas iniciativas são executadas a partir do interesse voluntário do promotor em tratar determinado tema de forma extrajudicial, contando, para isso, com apoio especializado na condução de Grupos de Trabalho, formados por representantes de órgãos públicos, empresários, sindicatos, terceiro setor e da sociedade em geral.

Visando dar efetivo apoio à extrajudicialidade no âmbito do Ministério Público de Goiás, o Ato nº 33 da Procuradoria-Geral de Justiça, de 14 de junho de 2011, instituiu a Coordenadoria de Apoio à Atuação Extrajudicial (Caej). O documento definiu a estrutura da área (formada por psicólogo, assistente social, técnico ambiental e servidor administrativo) e suas atribuições.

À Assessoria de Comunicação Social coube o apoio integral às atividades da área, que é assistida com a designação de um jornalista e um fotógrafo para o acompanhamento das ações desenvolvidas e posterior divulgação.

Entre as responsabilidades da equipe da Caej estão a de fomentar iniciativas que viabilizem a interlocução do MP com a sociedade, favorecer o empoderamento social, fortalecer o sistema de controle social, capacitar lideranças comunitárias para o papel de articulador social e oferecer apoio técnico aos projetos do Ministério Público na intersectorialidade das políticas públicas (meio ambiente, saúde, educação etc).

No MP goiano, uma das iniciativas extrajudiciais mais reconhecidas é o Programa Ser Natureza⁵². A proposta, surgida em meados de 2008, busca fomentar iniciativas de interlocução do Ministério Público com a sociedade civil e os poderes constituídos, para o alcance da efetivação das políticas públicas na área ambiental.

Em razão da independência funcional dos promotores de Justiça, o trabalho extrajudicial não é definido como uma diretriz institucional. Assim, a adesão ao programa é voluntária e de responsabilidade de cada promotor. Isso significa dizer que somente são realizados programas e projetos que buscam a resolução de conflitos pela via extrajudicial nas comarcas em que o promotor entende este modo de atuação como o mais eficaz.

Dessa forma, o Programa Ser Natureza tem a proposta de possibilitar que o promotor de Justiça e a sociedade elejam os problemas ambientais mais urgentes a serem tratados e, com o estabelecimento de parcerias, construam coletivamente as soluções. Em 2016, esse programa está sendo desenvolvido em 11 Promotorias de Justiça do Estado de Goiás e já alcançou resultados significativos de recuperação de mananciais e outras áreas de proteção permanente, reordenamento da destinação de resíduos sólidos e instituição da educação ambiental nos municípios participantes.

Já o projeto Bem Educar é voltado para a resolução de problemas na área da educação. A iniciativa tem como objetivo a aproximação do Ministério Público com a comunidade escolar, possibilitando diagnosticar carências e deficiências das escolas, em busca da definição conjunta de políticas públicas para problemas que as atingem. Entre as principais demandas contempladas pelo projeto estão: transporte escolar, merenda, indisciplina escolar e gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Uma iniciativa mais recente, surgida a partir do Plano Geral de Atuação (PGA) 2014/2015 foi a criação de grupos de trabalho para o desenvolvimento do controle social no combate à corrupção⁵³. A proposta, focada no tema do PGA, busca apoiar e acompanhar a elaboração de planos de ação conjuntos, que são executados em uma área da administração pública municipal definida pela própria comunidade, como verbas da saúde, educação, transporte, etc.

O grupo de trabalho desenvolve o aspecto preventivo no combate à corrupção, sendo formado por representantes do Ministério Público, sociedade civil, poder público e membros

⁵² Informações sobre o projeto estão disponíveis em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2013/04/12/17_10_18_859_Projeto_Ser_Natureza.pdf. Acesso em: 28. Jan. 2015

⁵³ Informações sobre a iniciativa estão disponíveis em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/voce-sabia-apoio-do-mp-go-na-formacao-de-grupos-de-trabalho-e-conselhos-voltados-ao-controle-social#.VrH5y9IrLcc>. Acesso em: 23. Jan. 2015.

de conselhos direitos⁵⁴. Inicialmente, todos os participantes recebem capacitação para analisarem as contas, balancetes, notas fiscais e demais documentos e passam a exercer o controle social por meio de auditorias cívicas, que são o primeiro passo para o levantamento de dados sobre as contas de determinado setor, as quais, depois, serão analisadas e acompanhadas pelo grupo.

Entre os resultados já alcançados estão o cancelamento de licitações com indícios de irregularidades, identificação e demissão de servidores fantasma e implementação de conselhos de direitos. Em 2016, são contados grupos de trabalho em 19 municípios goianos.

Outra proposta para a atuação extrajudicial lançada em 24 de novembro de 2015 é o aplicativo (APP) MP Social⁵⁵, que está disponível na Apple Store, para ser baixado nos aparelhos iPhone, iPad e iPod Touch. Por meio do aplicativo os cidadãos podem registrar denúncias, reclamações ou quaisquer informações que julgarem relevantes e encaminhá-las à instituição. Para dar suporte à manifestação, poderão também ser anexados vídeos, áudios e fotos, tudo visualizado e georreferenciado no Google Maps. A plataforma para celulares com sistema operacional Android está em desenvolvimento.

O MP Social, ferramenta desenvolvida pelo setor de informática do Ministério Público de Goiás, é também uma rede social. Qualquer um pode acessar manifestações cadastradas por outros cidadãos, apoiá-las e até mesmo compartilhá-las. Assim, além de receber as notificações do andamento do processo automaticamente, o usuário poderá ainda visualizar e acompanhar as denúncias realizadas por outras pessoas, por meio de um ranking das denúncias que mais recebem apoio dos cidadãos. Em razão do recente lançamento do APP não foi possível obter dados significativos para análise da efetividade desse instrumento de comunicação social.

Ao analisar as iniciativas extrajudiciais observa-se que esse modo de atuação corresponde ao que propõe o Conselho Nacional do MP quanto ao desenvolvimento de ações proativas dos membros do Ministério Público na resolução de demandas. Para a entidade, há que se focar menos na quantidade de ações propostas e mais na resolução e efetividade da atuação, por meio do caminho da negociação e da mediação. Também Rojas (2012) observa que o Ministério Público, enquanto agente de transformação, deve possibilitar que a presença

⁵⁴ Os conselhos de direitos são órgãos colegiados, previstos na Constituição de 1988, que garantem a participação de diferentes segmentos sociais na formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas. São exemplos de conselhos de direitos o Conselho Tutelar, Conselho de Saúde, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho de Meio Ambiente, Conselho de Direitos Humanos, Conselho de Promoção da Igualdade Racial etc.

⁵⁵ A descrição do aplicativo está disponível em: <https://itunes.apple.com/br/app/mp-social/id1036998953?mt=8>. Acesso em: 2 Fev. 2015.

do cidadão seja a essência da atuação do órgão, convencionando-se uma contínua construção de processos culturais empoderadores.

Além de ser visto como um avanço judicial na resolução de conflitos, este modo de atuar também está em consonância com a própria compreensão de comunicação pública, na medida em que busca o diálogo com a sociedade e o agir a partir do interesse público. Assim, tendo como base essa visão de acesso à justiça, é propício que o Ministério Público se abra mais à sociedade, amparado por diretrizes nacionais de atuação, e apropriando-se dos instrumentos da comunicação pública.

3.3 O grupo focal e a percepção dos cidadãos sobre o MP

Com a reunião de todos os dados a respeito da comunicação empreendida pelo Ministério Público de Goiás, notou-se a necessidade de melhor explorar os aspectos relativos à possibilidade de alcance da cidadania a partir da comunicação pública do órgão. Esta perspectiva, que é ponto central do trabalho, não estaria totalmente contemplada sem a visão dos próprios usuários do Ministério Público de Goiás ou de potenciais usuários. Desse modo, a técnica de grupo focal mostrou ser pertinente para complementar os dados até aqui apresentados neste estudo de caso.

O grupo focal é uma ferramenta de pesquisa qualitativa que permite identificar tendências, que são referências em um grupo particular. Trata-se de uma entrevista coletiva que busca compreender e não inferir nem generalizar. Para Costa (2010, p. 180), “permite a reflexão sobre o essencial, o sentido dos valores, dos princípios e motivações que regem os julgamentos e percepções das pessoas”.

Sua origem, na década de 1940, é atribuída às ciências sociais, mas a grande disseminação da técnica ocorreu dez anos mais tarde, ao ser bastante utilizada pela área de Marketing, que ainda mantém amplamente seu uso para identificar preferências, hábitos e percepções do consumidor. No entanto, sua utilização não se limita às relações de consumo e, de acordo com Costa (2010), o grupo focal é altamente recomendável quando se quer ouvir as pessoas, explorar temas em que a troca de impressões enriquece o objeto de análise, quando se quer aprofundar o conhecimento de um tema. Outro ponto destacado por Barbour (2009) é a possibilidade que o grupo focal dá de encorajar ou ser mais aceitável para participantes relutantes em envolverem-se com entrevistas individuais.

Assim, foi definida a realização de dois grupos focais, um na sede do Ministério Público de Goiás, com cidadãos que já haviam apresentado alguma demanda ao órgão, e outro em uma escola na região Sul de Goiânia, com pessoas que exercem certa liderança na comunidade em que estão inseridos e, não necessariamente, haviam tido algum contato com a instituição.

A peculiaridade de definição dos grupos deu-se pelo fato de que qualquer cidadão é um sujeito de direitos e pode buscar o Ministério Público para requisitar a atuação do órgão. Ou seja, trata-se de um universo bastante amplo, não havendo, para a constituição do grupo, necessidade de segmentação por critérios como idade, sexo, formação escolar ou renda.

Optou-se, portanto, por realizar os grupos em ambientes e com características inicialmente distintas, tendo como base a pressuposição da maior ou menor proximidade com o Ministério Público. O grupo realizado na sede do órgão foi formado a partir de uma relação de nomes, feita pela Recepção Cidadã e repassada à pesquisadora, de pessoas que buscaram a instituição para alguma demanda e, quando inicialmente convidadas, aceitaram participar da pesquisa. Já o segundo grupo foi formado por pessoas que trabalham na Escola Municipal João Paulo I, localizada no bairro Jardim América, e também por lideranças do setor. Esse segundo grupo foi definido com o auxílio de uma psicóloga do Ministério Público, que conhecia algumas pessoas do bairro em razão de atividades comunitárias exercidas por ela e alheias à sua atuação no Ministério Público.

De acordo com Barbour (2009), a questão de quantos grupos focais realizar é determinada pelas comparações que o pesquisador deseja fazer. Aqui, a escolha foi por dois grupos cujos integrantes pudessem ter tido diferentes experiências em relação à instituição e, conseqüentemente, à comunicação empreendida por ela.

O primeiro encontro para a realização do grupo focal, que seria realizado no edifício-sede do Ministério Público, foi agendado para o dia 30 de outubro de 2015, sexta-feira, às 9h30. A partir da relação de nomes repassada pela Recepção Cidadã, que esclareceu em linhas gerais o objetivo da pesquisa, a pesquisadora fez o contato com 12 pessoas, que confirmaram a participação. Entretanto, durante a semana, o feriado do Dia do Servidor Público, que é comemorado em 28 de outubro, foi transferido para 30 de novembro, o que obrigou a remarcação da data de realização da pesquisa para a semana seguinte, dia 6 de dezembro. Neste dia, mesmo com a confirmação de nove participantes na véspera, apenas uma pessoa compareceu, o que inviabilizou a aplicação da pesquisa.

Diante desta circunstância, foi redefinida uma nova data, dia 20 de novembro. Apesar de oito pessoas terem confirmado presença, cinco compareceram, quatro homens e uma mulher, com idade entre 34 e 63 anos. Quanto à formação escolar, dois possuíam nível médio, dois superior incompleto e um não era alfabetizado. Em relação ao tamanho dos grupos, Barbour (2009, p. 89) afirma que, “em termos de número mínimo, é perfeitamente possível fazer um grupo focal com três ou quatro participantes”.

A pesquisa foi gravada em vídeo e teve duração de 1 hora e 3 minutos. Participaram da condução da dinâmica a pesquisadora, que assumiu o papel de moderadora, e uma documentadora, responsável por anotar tudo o que observou. Os participantes sentaram-se em círculo e receberam a identificação de seus nomes, o que facilitou a atuação da moderadora e o diálogo entre eles.

O roteiro de condução da pesquisa⁵⁶ foi o mesmo em ambos os grupos, tendo se iniciado por questões mais gerais, abordando o entendimento que os participantes têm sobre o que é cidadania, até chegar a questionamentos mais específicos quanto à comunicação feita pelo Ministério Público de Goiás. Para garantir o anonimato dos participantes, eles serão nomeados com letra e número, sendo que a letra corresponde ao grupo focal no qual participou (Grupo I = A e Grupo II = B) e o número à ordem em que teve início sua fala durante o grupo.

Entre os integrantes desse primeiro grupo, a ideia de cidadania está ligada a uma identidade, que é estabelecida pelo bom convívio em sociedade, sendo relacionada aos conceitos de “respeito” e “ajuda”. Quando questionados como se daria na prática, as referências foram de respeito mútuo, como na convivência entre vizinhos (som alto, queima de lixo); mas também o respeito das instituições públicas para com o cidadão, sendo citado como exemplo a necessidade de probidade da administração, como apontado por A1: *“Tem órgão público que tem funcionário sobrando, muitas pessoas até desnecessárias. E às vezes existem pessoas que estão desempregadas, pessoas que estão precisando e não têm uma oportunidade. Então a gente vê assim, que, como diz o ditado ‘o bolo está mal repartido (informação verbal⁵⁷)’”*.

A noção de cidadania ligada a “ajuda” foi colocada como sendo a ação em prol de pessoas que necessitam de apoio, e também a do governo, que é “*quem deveria ajudar*”,

⁵⁶ O roteiro está disponível no Apêndice I

⁵⁷ Informação verbal fornecida à pesquisadora durante a realização do grupo focal. Esta referência é válida também para as demais transcrições dos participantes dos grupos focais.

segundo A3. Ou seja, vislumbra-se que as relações de cidadania se estabelecem entre as pessoas, mas é tida, sobretudo, como um dever da administração pública.

Parece, portanto, haver a caracterização da ideia de uma cidadania passiva nas falas dos integrantes do grupo, na medida em que os entrevistados demonstraram que a cidadania está relacionada a algo que deva ser outorgado pelo Estado, como uma espécie de concessão estatal de direitos. Esta noção, de acordo com Carvalho (2010), advém do desenvolvimento histórico da concessão de direitos no Brasil, na qual a antecipação dos direitos sociais fez com que esses direitos fossem vistos não como um direito em si, mas como um favor em troca do qual se devia gratidão e lealdade.

Também foi citado que cidadania é uma palavra muito falada na época de eleições, em razão dos interesses de candidatos políticos. Igualmente uma perspectiva que reduzem o processo eleitoral a uma compra e venda de benefícios entre eleitores e políticos.

Quanto à atuação do Ministério Público, os entrevistados foram unânimes em afirmar que veem a instituição como um órgão para a resolução de problemas antes sem solução.

Eu realmente vejo o Ministério Público como o último local, o último desespero da pessoa. A pessoa já tentou de tudo, não conseguiu nada e não teve ajuda de ninguém e nem do governo, então vai ao Ministério Público e, através dele, ela (*a pessoa*) muitas vezes consegue. (...). A2

Tá muito difícil a relação com a saúde, pra marcar uma consulta não consegue. O que acontece? Vai ao Ministério Público, é mais fácil. A3

Se vem (*ao Ministério Público*) é atrás de uma solução, de uma coisa que falta. (...) Sempre que vem eles dão uma solução. Sempre tem um final feliz. A5

Fui lá ao Hospital das Clínicas e a menina falou que era obrigado marcar uma consulta. Aí falou: se não marcar a consulta você vai ao Ministério Público. (...) Aí trouxe aqui e saiu a consulta lá ontem. A4

Apesar dessa ideia geral de uma instituição resolutiva, a atuação percebida parece ser limitada à área para a qual necessitaram da intervenção do órgão, como explicita A1: “*Tem pessoas que nem sabem o que é o Ministério Público, o que tem, o que ele oferece. Pra te falar a verdade eu sou uma dessas pessoas que não têm conhecimento*”. Apesar de outros não admitirem, igualmente têm uma noção pouco apurada sobre a atuação da instituição, como demonstrado nesta afirmação de A2: “*Eu acho que no Ministério Público é muita coisa que você tem direito. (...) você tem direito à saúde e a um monte de coisa e a partir do momento que você não consegue isso, o Ministério Público tá aqui pra isso*”.

Sobre as principais formas de acesso às informações que tratam da atuação do Ministério Público, os participantes apontaram que ficam sabendo notícias do órgão especialmente através de telejornais, mas também por meio de programas de rádio e jornais impressos, sobretudo jornais populares (*Jornal Daqui* e *Diário da Manhã*). Nenhum citou como fonte de informação o site da instituição ou alguma das redes sociais do órgão.

Outro aspecto questionado ao grupo foi a ideia que os entrevistados tinham de como a comunicação do órgão poderia ser melhorada para ter mais proximidade com o cidadão. Uma das ponderações apresentadas por um dos entrevistados, que depois foi replicada por outros participantes, foi a de maior descentralização dos serviços, como forma de possibilitar a aproximação do órgão com a sociedade.

Na sugestão de A2, a ideia seria destacar servidores do Ministério Público para atuarem em postos de saúde, com o objetivo de receber, esclarecer e encaminhar demandas da população. Segundo argumentou, este seria uma local de bastante circulação de pessoas e de fácil acesso para aqueles que estão na periferia.

Apesar da impossibilidade de a instituição empreender esta proposta, por envolver grande investimento financeiro e de pessoal, a sugestão delineia um anseio de ter o órgão mais próximo ao cidadão, inclusive por questões práticas do dia a dia da população de baixa renda, como a impossibilidade de acesso facilitado ao órgão. Ao ponderar sobre as dificuldades de se buscar o atendimento, A3 afirmou que: “às vezes tem pessoa que está em um bairro tão longe que não tem nem condições de vir até aqui no Ministério Público”.

Sobre a ideia geral da comunicação do órgão foi reiterado pelos participantes que é preciso mais esclarecimentos quanto à abrangência de atuação, explicar de fato o que o Ministério Público faz. Segundo A2, “a gente só escuta do Ministério Público geralmente é alguma informação por TV ou rádio e, geralmente, já é algo que está acontecendo ‘Ah, o Ministério Público fez uma ação...’ ou alguma coisa assim. Agora falar sobre pra que serve o MP a gente não escuta não...”. A1 acrescenta que: “tem muita gente que não vai, não procura o Ministério Público porque não sabe para que serve o Ministério Público”.

Estas percepções corroboram a pesquisa coordenada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujo propósito era conhecer a visão dos brasileiros sobre o MP e sobre o próprio conselho. Uma de suas conclusões foi a de que o Ministério Público é a instituição considerada a mais confiável pelos entrevistados, apesar de a maioria deles não saber quando procurá-la.

O segundo grupo focal, que foi realizado na Escola Municipal João Paulo I, buscou possibilitar certa diferenciação daquele realizado na sede do Ministério Público de Goiás, por envolver pessoas que tinham em comum o fato de exercerem certa influência na comunidade em que estão inseridos, tanto a escolar (professores e servidores da escola), como no bairro (lideranças comunitárias). Portanto, para a escolha dos entrevistados desse grupo não se levou em conta o fato de eles conhecerem ou terem apresentado alguma demanda à instituição, como no primeiro grupo.

Conforme argumentado anteriormente, o fato de o Ministério Público ter uma ampla gama de atuação permite pressupor que todo cidadão é um sujeito de direitos e precisa conhecer a instituição para saber quando acioná-la. Assim, mudar o local de realização do grupo e o perfil dos entrevistados em relação à proximidade com o órgão foram opções que buscaram enriquecer ainda mais a pesquisa.

Este grupo focal foi realizado no dia 2 de dezembro de 2015, reunindo nove entrevistados, sendo sete mulheres e dois homens, com idade entre 39 e 68 anos. Quanto à formação escolar, um entrevistado havia concluído o ensino fundamental, dois o ensino médio, três possuíam o superior incompleto, um o superior completo e dois tinham pós-graduação. A dinâmica de realização da pesquisa foi a mesma, sendo a moderadora a própria pesquisadora, que contou com o auxílio de uma documentadora. Este encontro teve duração de 1 hora e 9 minutos e foi registrado somente em áudio.

Para estes entrevistados, a noção de cidadania está ligada ao bem comum, à identidade social compartilhada por um grupo de pessoas, assim como expressado pelo primeiro grupo. Esta percepção pode ser verificada em algumas falas:

Cidadania tem a ver com ações que visam ao bem comum. B1

Acredito que pelo trabalho, a convivência com o povo do bairro, isso acaba te fazendo um cidadão daquele bairro. B2

Alguns integrantes desse grupo, no entanto, demonstraram uma visão mais crítica do conceito de cidadania, como na fala de B3: *“o conceito mesmo de cidadania é exercer direitos e esses direitos não chegam à população, que é a grande massa e, então, a gente fica sendo cidadão entre aspas”*. Esta afirmação traz uma referência clara à ideia de subcidadania apontada por Tuzzo (2014) e Souza (2003), na qual o subcidadão é aquele que está abaixo da cidadania, representando o que falta para ser cidadão.

Outras participantes relacionaram o conceito aos interesses eleitorais de políticos: “*Na eleição todo mundo é cidadão, todo mundo é lembrado*”, afirmou B4; enquanto B5 opinou que, “*todos são cidadãos na eleição, passou, acabou*”. B3 reiterou ainda que, na prática, a cidadania não se dá, tendo em vista que muitos estão excluídos do acesso a direitos:

Na prática o que eu vejo hoje é o total desrespeito com os direitos básicos das pessoas. (...) São várias situações do cotidiano que a gente percebe a falta de cidadania. Não é só o que foi negado, é a omissão. Nem toda criança e adolescente tem a alimentação necessária que ajude ela a chegar aqui na escola e ter um raciocínio legal pra estudar, B3.

Foi citada ainda no grupo a relação entre cidadania e consumo. Para um dos entrevistados, o cidadão atualmente precisa possuir para pertencer. “*o pobre de hoje já é mais melhorado que na minha época, tem um celular, tem que saber informática. (...) Os pais têm que modificar, modernizar, dar tênis, calça jeans, blusa*”. B2. Na fala do entrevistado, a ideia de consumo parece ser resignificada e trazer uma noção de construção da identidade atual, que, para ele, passa pelo consumo. A fala indica uma forma de exercer a cidadania ligada a um pertencimento possibilitado pelo consumo, como defendido por Canclini (2005).

Quanto à atuação do Ministério Público, novamente os entrevistados apresentaram uma perspectiva mais crítica que o grupo anterior. Algumas ponderações foram semelhantes, como aqueles que reafirmaram a ideia da instituição como um órgão essencialmente resolutivo: “*O Ministério Público na verdade está, na maioria das vezes, pra representar o povo. (...) às vezes a pessoa tá morrendo no hospital, vai lá no Ministério Público, consegue uma liminar e aí aparece uma vaga de UTP*”, B6.

Também houve os que reconheceram desconhecer a atuação do órgão: “*eu vou ser honesta. Já ouvi falar: ‘vamos acionar o Ministério Público’, mas não sei direito o que é*”, ponderou B7. Este mesmo entrevistado, contudo, afirmou que “*o Ministério Público tem sido um alto padrão na visão da sociedade*”. Essas percepções confirmam mais uma vez o comportamento de muitos brasileiros, como apontado na pesquisa do CNMP, que não têm ideia da atuação do órgão, mas o considera confiável.

Apesar de estas opiniões serem próximas daquelas apresentadas pelo outro grupo, entre estes entrevistados houve comentários incisivos quanto à atuação do órgão, o que, certamente, foi possibilitado pelo ambiente em que o grupo focal foi desenvolvido (fora da sede do órgão), um local neutro. Nas falas reproduzidas a seguir é possível notar a liberdade com que os participantes apresentaram seus pontos de vista sobre a instituição:

Eu acredito que falta avançar bastante (*a atuação do órgão*). Sempre tem esses termos de ajuste conduta, que faz com as autoridades, mas geralmente as autoridades nunca cumprem esses acordos e acaba ficando impune e protelando. E quem fica prejudicado é sempre a parte mais fraca da ação, que é o trabalhador. Geralmente este termo favorece muito mais o Estado do que o próprio trabalhador, principalmente nessas ações que são relativas a nós, servidores públicos. B3.

O Ministério Público eu enxergo ele igual um teatro. Das vezes quando você quer assistir você tem que ir lá. Um teatro, quando eu quero assistir uma peça eu vou na (*Avenida*) Independência, na (*Avenida*) Tocantins, ele não vem aqui no Jardim América. (...) Se você e um grupo de pessoas não for lá reclamar não dá em nada. B2.

O Ministério Público tem sido muito omissos com as construções. Lá perto de casa estão fazendo uma construção que é quase em cima de uma fonte (*de água*). B4

O Ministério Público melhorou muito, antes era muito aquém. Hoje se vê algumas coisinhas feitas em prol da gente. B1

Em relação ao contato com a instituição, o participante B3 foi o único que afirmou haver procurado o Ministério Público. Ele afirmou que atua em movimentos sociais e, em razão dessa militância, já buscou diversas vezes a intervenção do órgão. Por essa maior proximidade, pôde apresentar uma visão mais ampla da instituição, inclusive apontando pontos positivos, citando que: *“hoje o Ministério Público tem uma atuação mais forte”*. Quando outro participante mencionou uma situação sobre a qual o Ministério Público já estava atuando, B3 ponderou: *“Aí eu ainda tenho esperança de resolver, depois que o MP entrar aí... Entrou aí, eu tenho esperança. Mas antes disso acho muito difícil”*.

Por fim, esclareceu que todas as demandas por ele apresentadas tiveram algum tipo de resolução por parte do órgão, ao afirmar que: *“sempre o Ministério Público busca intervir, às vezes favorável, às vezes não da maneira como a gente quer. Mas acaba sempre tendo uma intervenção”*. Esta constatação reforça os dados de resolutividade apontados na *Pesquisa de Satisfação dos Usuários de Atendimento no Edifício-Sede do MP-GO*, a qual apontou que 88% dos entrevistados avaliaram como ótimo e bom o grau de solução para as necessidades levadas à instituição.

Neste grupo foram igualmente citados os jornais televisivos como a principal fonte de informação sobre o Ministério Público, seguido de jornal impresso e rádio. Também não houve nenhum entrevistado que mencionasse o uso dos canais institucionais de comunicação do Ministério Público. Quando sugerida a contribuição do grupo quanto à melhoria da comunicação do órgão visando à uma maior proximidade com o cidadão, as propostas foram

semelhantes às do primeiro grupo, indicando menos burocracia no atendimento e descentralização dos serviços.

Em se tratando de um grupo que estava inserido em um ambiente escolar, várias sugestões relacionaram-se com a necessidade de o Ministério Público ser mais atuante na defesa da Educação, por meio de um trabalho itinerante de visita às escolas, não somente para verificar as demandas de ensino, propriamente ditas (merenda, aprendizagem e conflitos escolares), mas também obras de infraestrutura em benefício das unidades de educação.

Para a análise final dos dois grupos focais é necessário destacar que, na eleição de qualquer instrumento de pesquisa, existem limitações inerentes à escolha. No caso de grupos focais, conforme aponta Costa (2010), é previsível o controle reduzido que o moderador tem sobre os dados gerados, uma vez que a pesquisa ocorre em um ambiente não natural para os participantes, o que pode refletir ou não o comportamento individual. É possível ainda que, circunstancialmente, as opiniões sejam influenciadas pelo comportamento de um integrante do grupo, por exemplo.

No caso dos grupos realizados, observou-se que aquele realizado na sede do Ministério Público os comentários negativos em relação à atuação do órgão foram mais comedidos, possivelmente por influência do ambiente em que a pesquisa foi realizada, o que não foi observado no encontro feito na escola. Em ambos os grupos também houve participantes que se sobressaíram nas discussões, influenciando, involuntariamente, a opinião dos demais entrevistados. Contudo, são pontos que não desqualificam ou comprometem a coleta dos dados.

Voltando à análise das informações obtidas com a pesquisa, é imprescindível ter em mente o objetivo principal de sua realização, que foi buscar responder ao questionamento sobre a possibilidade de a comunicação pública do Ministério Público de Goiás contribuir para o desenvolvimento da cidadania. O desenvolvimento do roteiro da entrevista foi estruturado com a intenção de compreender o que os entrevistados entendiam por cidadania, a compreensão que tinham do Ministério Público e a relação do órgão com a sociedade, o que, invariavelmente, é estabelecido pela comunicação.

Assim, pôde-se verificar que a ideia de cidadania desenvolvida pelos dois grupos está ligada, em parte, a pertencimento, a uma identificação comum; que é garantido por meio de direitos, ora sendo aqueles exercidos nas relações sociais cotidianas, ora sendo exigidos do Estado. Também foi apresentada, especialmente pelo segundo grupo, a cidadania como sendo um direito ainda a ser conquistado.

Desse modo, parece ser clara a percepção expressa pelos participantes de que o acesso a esses direitos pode ser reclamado ao Ministério Público, este reconhecido como uma instituição resolutiva pelos dois grupos, quando apontam que as demandas levadas ao órgão foram solucionadas. Para os entrevistados, o alcance da cidadania em muito se deve ao Ministério Público, apesar de ser apontado que a instituição precisa ser mais próxima da sociedade. Aqui, a comunicação e a atuação própria do órgão se confundem. Para os participantes, a melhoria dos serviços e do acesso ao órgão significa o avanço da comunicação com a sociedade.

As propostas de aproximação, portanto, apontam para a necessidade de mais conhecimento sobre a abrangência de atuação do Ministério Público e proatividade no oferecimento dos serviços. Apesar dos mecanismos institucionais de comunicação, a comunicação pública da instituição tem sido percebida predominantemente através dos meios de comunicação.

Essa visão jornalística da instituição e de sua atuação reflete para a sociedade o modo próprio como a imprensa seleciona e repercute os fatos, sem o compromisso de contemplar a totalidade de atuação do órgão ou a complexidade dos assuntos. Fala-se de Ministério Público, geralmente em uma situação em que o órgão é um sujeito (resolutivo, ativo ou omissivo), mas não se aprofunda nos fatores geradores da situação.

Esta circunstância gera dados como os coletados na pesquisa, quando os entrevistados, mesmo os que não conheciam o órgão, o classificavam como resolutivo, mais baseado no que os meios de comunicação falam do Ministério Público, do que por uma experiência pessoal, ou um contato direto com algum canal de comunicação próprio da instituição. Em diversos momentos durante a realização dos grupos focais esta opinião foi apresentada, como na fala de B6, “*A gente vê isso muito na televisão (sobre a atuação do Ministério Público na área da saúde)*”; ou de A5, “*É muito visto na televisão. (...) sempre tem um final feliz*”.

Não se pode, por óbvio, responsabilizar os meios de comunicação pela necessidade de maior divulgação das informações referentes ao órgão ou almejar mais aprofundamento dos temas, em nome do interesse público. Como defendido por Nascimento (2007), é essencial que o Ministério Público e a imprensa tenham atuações distintas. “Complementares ou não, paralelas ou não, mas claramente distintas” (NASCIMENTO, 2007, p. 188-189). Cada qual, portanto, exercendo suas funções e aprimorando o compromisso social de informar

a sociedade; que, no caso do Ministério Público, passa pelo aperfeiçoamento de sua comunicação pública.

Assim, passemos à parte final deste estudo de caso, na qual se busca analisar todos os instrumentos de comunicação pública empreendidos pelo Ministério Público de Goiás e anteriormente apresentados e a efetividade deles para o desenvolvimento da cidadania. Esta análise será apoiada na ideia evolutiva da comunicação pública do autor italiano Stefano Rolando (2011).

3.3.1 Análise do estudo de caso

Os estudos dos autores brasileiros acerca da comunicação pública têm se estruturado de modo a identificar e construir o conceito, não sendo enfocados precisamente em aspectos quanto à sua dinâmica progressiva. Desse modo, coube-nos buscar em Rolando (2011) as possibilidades evolutivas do conceito, que permitem traçar parâmetros da comunicação pública em seu desenvolvimento prático. Esse modelo pode auxiliar, portanto, a situar as ações de comunicação pública do Ministério Público de Goiás nesta escala proposta.

Na ideia evolutiva apresentada pelo autor, a alegoria utilizada é a de que a comunicação pública é como um edifício de vários andares. Para ele, assim como são encontrados diferentes tipos de edifícios em uma cidade, alguns inclusive sem terem sido concluídos, o mesmo ocorre com as organizações, sendo possível observar que existem aquelas que não conseguiram terminar todos os andares desse processo.

Assim, o piso térreo corresponde aos serviços básicos de comunicação, do acesso a ações administrativas. O primeiro andar é composto por serviços pontuais, hospitalidade e apoio ao estabelecimento de atos e normas, tanto de forma física quanto virtual. O segundo andar é formado pelas campanhas publicitárias ou jornalísticas de apoio à implementação de políticas públicas, com vistas à informação social e ao compartilhamento.

O terceiro andar envolve o desenvolvimento de especialidades ligadas a setores ou modalidades que se tornam muito abundantes na operacionalização. O quarto andar é ocupado pela relação dos sujeitos públicos com o sistema midiático, compartilhando tanto a questão da visibilidade das políticas públicas, quanto a complexa teia de interações informativas que os indivíduos e sujeitos estruturados alimentam com uma grande oferta para a esfera pública.

O quinto andar é constituído pelo processo inevitavelmente público de democracia participativa, ou seja, pela gestão processual do que se conhece como debate público, no qual

o cidadão, principalmente por meio de formas organizadas da sociedade, interage com as instituições em um processo de subsidiariedade e de amadurecimento de papéis complementares na comunicação pública voltada a apoiar a grande sociedade. Por fim, o sexto andar é representado pela gestão dinâmica do patrimônio simbólico acumulado e expresso pelas instituições em relação ao seu território e suas competências, em um contexto cultural no qual a relação público-privado continua sendo central, achando-se orientação técnico-profissional localizada em uma dinâmica integrada e osmótica.

Como reconhecido pelo autor, a consolidação integral dessa metáfora é uma experiência rara, mas não ausente nas administrações públicas. Além disso, em razão da dinâmica das organizações, há setores que podem estar em patamares evolutivos diferentes.

No caso do Ministério Público de Goiás (conforme representado na Figura 10), observa-se que os serviços prestados pelo Portal da Transparência e o Diário Oficial Eletrônico encontram-se no nível térreo, já que correspondem a serviços básicos de comunicação com a sociedade, sendo operados principalmente por profissionais jurídico-administrativos. Estes dois instrumentos de comunicação possibilitam uma transparência ativa⁵⁸ das informações, que estão disponíveis a toda a população de modo acessível.

Tendo em vista a importância do alicerce em qualquer construção, observa-se ainda que a grande repercussão dos temas de interesse do MP na imprensa local consolidam a comunicação pública da instituição perante a sociedade. Tanto através da análise das atividades do Núcleo de Jornalismo quanto pelas ponderações dos grupos focais é possível notar que a comunicação do Ministério Público com a sociedade passa, necessariamente, pelos conteúdos veiculados pela mídia. Portanto, o acesso a ações administrativas, localizadas por Rolando (2011) no piso térreo, é impulsionado pelo relacionamento desenvolvido pelo MP de Goiás com a imprensa.

A Ouvidoria, por sua vez, encontra-se no primeiro nível, na medida em que está na linha de frente para receber denúncias, reclamações, críticas, pedidos de informações e elogios relacionados aos serviços e atividades desenvolvidas pela instituição. As atividades da área possibilitam apoio pontual a demandas da população, tanto de forma física (quando o cidadão dirige-se pessoalmente à Ouvidoria), quanto virtual (quando o órgão é provocado pelos meios eletrônicos – e-mail, formulário eletrônico).

A Pesquisa de Satisfação dos Usuários de Atendimento no Edifício-Sede do MP-GO aponta que a Recepção Cidadã é um local que também funciona como uma referência para a

⁵⁸ A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) define como transparência ativa a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, independente de requerimento, utilizando como meio de divulgação principalmente a internet.

prestação de serviços pontuais, como o atendimento inicial dos que procuram a instituição e o posterior encaminhamento às áreas responsáveis. E, caso, a demanda não seja de atribuição do MP de Goiás, o direcionamento é feito para outro órgão.

O segundo nível, ligado à organização e campanhas publicitárias é representado pelas atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Publicidade, que desenvolve ações que visam oferecer informações de interesse público. As campanhas, que são feitas por publicitários, representam um estágio mais elaborado da comunicação pública, com o envolvimento de conhecimento especializado da área e objetivos claros das intervenções. Este nível também comporta as peças postadas no Facebook e no Twitter, que têm caráter de utilidade pública e visam esclarecer sobre temas de interesse da sociedade.

A opção institucional pela definição de um tema único de atuação, para o qual foram desenvolvidas habilidades comunicativas específicas, focando o combate à corrupção, remete às características do terceiro andar. Neste patamar, ações de comunicação especializadas são estabelecidas, gerando diversos atos operacionais, o que, na instituição, foi materializado pelo apoio à atividade-fim para o incremento do objetivo definido.

A existência de uma área que dê apoio específico à atuação extrajudicial e, portanto, desenvolva uma especialidade de comunicação que gera a operacionalização de tarefas junto à sociedade também pode ser colocada nesse nível. Desse modo, a Coordenadoria de Apoio à Atuação Extrajudicial (Caej) é uma área que se enquadra como agente de ações no terceiro patamar evolutivo da comunicação pública.

O quarto andar, aquele em que se encontram as relações com a mídia, é representado pelas iniciativas do Núcleo de Jornalismo. O trabalho dos jornalistas da instituição em manter a população informada sobre os temas de interesse público através dos canais próprios de divulgação (site, Facebook, Twitter), assim como o relacionamento estabelecido com os órgãos de imprensa, faz com que a área seja gestora de produtos informativos.

Pela análise dos dados da área de jornalismo, o Ministério Público de Goiás não somente mantém relação com o sistema midiático, como é uma superfonte de informações para a imprensa local. A visibilidade alcançada pelo órgão permite que o MP de Goiás alimente os indivíduos e sujeitos estruturados, como define Rolando (2011), com uma grande oferta de temas para a esfera pública.

A atuação extrajudicial do Ministério Público de Goiás parece estar localizada no quinto nível desse edifício, onde se encontra a gestão do debate público. Esse andar é

caracterizado ainda por ter o suporte de profissionais especializados e o apoio dos processos de democracia participativa.

A atuação da Assessoria de Comunicação Social, de forma geral, está igualmente localizada nesse andar, tendo em vista que as ações de comunicação pública conduzem a gestão do debate público sobre a instituição. É a área de comunicação que faz a gestão do que é apresentado à esfera pública, possibilitando desencadear processos democráticos participativos. Esse amadurecimento popular, portanto, permite a interação da sociedade com instituições públicas e constrói, de forma autônoma, a solução de problemas, gerando empoderamento social e amadurecimento da cidadania.

No sexto andar, o nível do gerenciamento da identidade da instituição, encontram-se, de modo compartilhado, as ações dos canais administrativos e de comunicação social do MP de Goiás. É a reunião de esforços de cada uma dessas áreas que permite ao órgão fazer a gestão de seu patrimônio simbólico, o que é bem explicitado nos grupos focais, em que os entrevistados demonstram reconhecer a instituição como importante para a defesa do cidadão, como demonstrado na fala de A2: *“Eu acho que no Ministério Público é muita coisa que você tem direito. (...) você tem direito à saúde e a um monte de coisa e a partir do momento que você não consegue isso, o Ministério Público tá aqui pra isso”*.

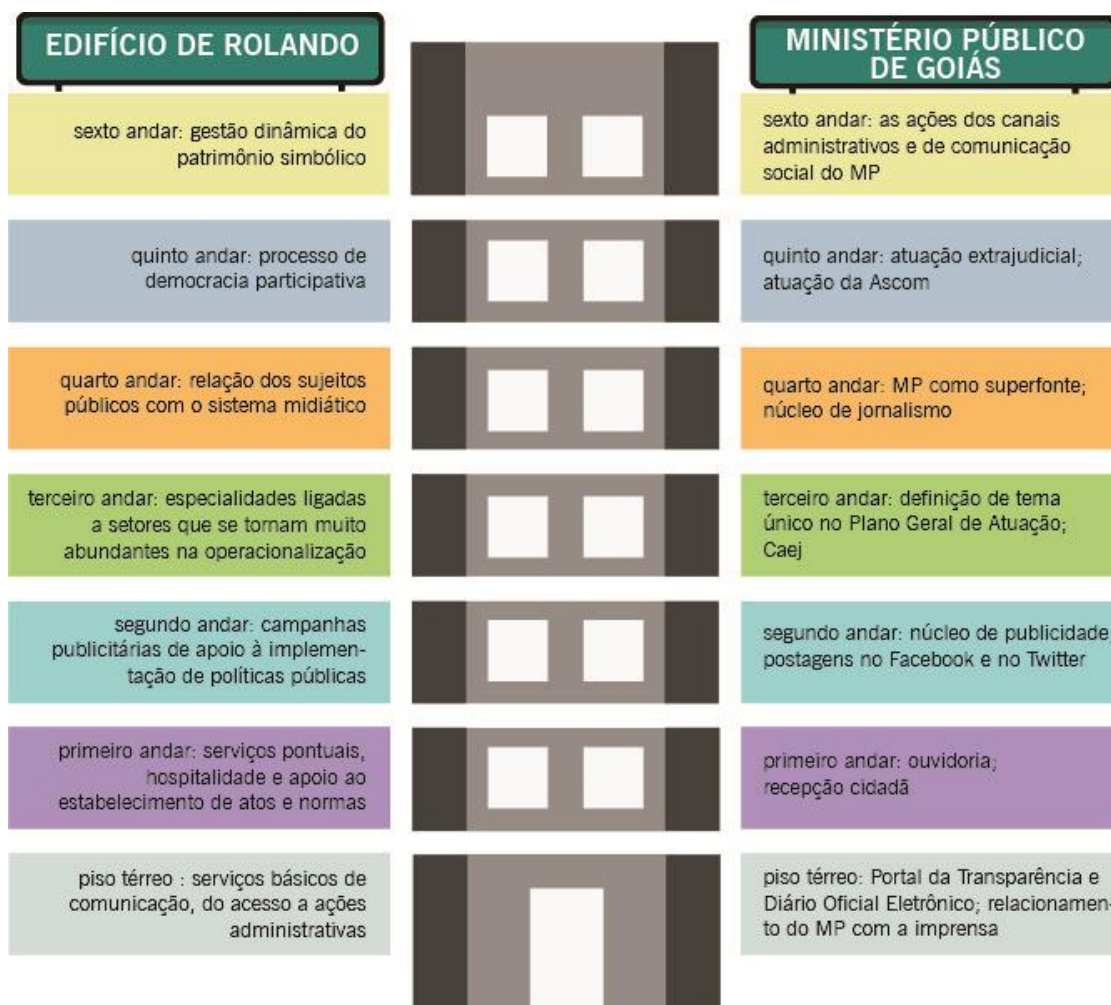


Figura 10 – Edifício de Rolando X Ministério Público de Goiás

Como afirma Rolando, (2011) na metáfora do prédio o eixo vertical é um eixo interativo, que inter-relaciona os andares entre si. Portanto, a evolução da comunicação pública é dinâmica, modifica-se, assim como a instituição também sobre mudanças contínuas, que merecem sempre ser atualizadas em seus aspectos comunicacionais. Esta atualização deve ter como referência o diálogo entre Estado, governo e sociedade, com o objetivo de informar para a construção da cidadania, o que constitui, em essência, a comunicação pública, conforme definiu Brandão (2009).

Em relação às iniciativas do Ministério Público de Goiás para o desenvolvimento da comunicação pública, é possível notar a adequação ao que se estabelece como uma dinâmica evolutiva do conceito. Entretanto, a pesquisa de grupo focal revela a complexidade da percepção e apropriação da comunicação pública enquanto tal.

Em ambos os grupos foi apontada a necessidade de maior proximidade do órgão com a sociedade, o que indica não somente a importância da aproximação física, o que torna mais

cômodo ao cidadão o acesso aos serviços oferecidos pela instituição, como também sinaliza ser imprescindível o diálogo, a troca de informações de modo facilitado.

Se, por parte do Ministério Público, há a estruturação de mecanismos de comunicação pública, mas os cidadãos não os reconhecem ou não tem acesso a eles, há que se pensar em outras formas de abrir canais de diálogo com a população para que a comunicação pública de fato aconteça de maneira ampla. Sendo o diálogo a base para a construção desse modo de comunicação, ainda falta avançar neste aspecto, sob o risco de todos os mecanismos já estruturados serem inócuos, em razão da ausência desse fator essencial para o estabelecimento da comunicação pública.

Conforme aponta Zémor (1995 [2005]), uma das funções da comunicação pública é criar canais de comunicação nos quais os governos (ou as instituições públicas) possam atingir o cidadão e, também, criar canais de comunicação em que o cidadão possa atingir as instituições. Afinal, somente assim se estabelece o diálogo.

Como citado claramente durante a realização dos grupos focais, as informações obtidas pelos entrevistados sobre o Ministério Público são essencialmente a partir de conteúdos jornalísticos. Esses conteúdos, por sua vez, são grandemente influenciados pela atuação da Assessoria de Comunicação, através de seu Núcleo de Imprensa, conforme demonstrado pelos levantamentos relativos à repercussão dos releases do órgão na imprensa local.

Novamente tem-se que esta visão jornalística não é prejudicial ao desenvolvimento da comunicação pública do órgão, mas é limitante. Limitante porque as mídias estão sob o paradigma informacional, o qual é centrado no papel do emissor e do receptor. Tendo em vista que o receptor evidencia tendência passiva, observa-se que esta situação restringe o desenvolvimento da comunicação pública, na medida em que não possibilita o diálogo. Além disso, as mídias utilizam as informações à sua conveniência, fazendo com que as notícias que vão da instituição para os cidadãos sejam motivadas por algum interesse, que nem sempre é o interesse público.

A dinâmica evolutiva da comunicação pública do órgão alcança todos os patamares de desenvolvimento, o que representa o potencial da instituição para o incremento de canais de comunicação com o cidadão. No entanto, para a construção do diálogo, resta o estabelecimento de meios para que o cidadão possa atingir o Ministério Público de modo mais eficaz, sob o risco de não se conseguir estabelecer o diálogo necessário para aprimorar a comunicação pública.

Afinal, para ampliar a comunicação pública do órgão, para além de uma escala progressiva apenas conceitual, espera-se que as formas de diálogo da sociedade com a instituição sejam aprimoradas e priorizadas como via para a garantia de direitos, assim como o é a atuação da área-fim do Ministério Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo primordial deste estudo foi o de tentar responder ao questionamento sobre a possibilidade de a comunicação pública do Ministério Público de Goiás contribuir para o desenvolvimento da cidadania. Para isso, foi fundamental compreender a proximidade entre o conceito de cidadania e de comunicação pública.

A cidadania, enquanto construção social, atualiza-se, mas não deixa de ser relacionada essencialmente à condição humana de participação numa comunidade política. Ser cidadão, conforme aponta Covre (1993), está relacionado à capacidade do indivíduo de ter direitos e deveres. Direitos que estão ligados à individualidade do homem, e deveres que se relacionam com a coletividade. Contudo, esta noção tem sido alterada pelo fato de inúmeros indivíduos estarem à margem dessa dinâmica, sem acesso às condições que lhes permitam exercer plenamente a condição de cidadão.

Neste sentido, a comunicação pública, conforme se buscou delinear ao longo dos capítulos teóricos, é um instrumento que possibilita a construção da cidadania. O diálogo entre Estado, governo e sociedade, fundamento da comunicação pública, suplanta a ideia de simples troca de informação, pressupõe um constante fluxo em dois sentidos: das instituições públicas para a sociedade, e da sociedade para as instituições.

É o compartilhamento de informações de interesse público, ora apresentadas pelos órgãos públicos, ora requisitadas pela população, que permite colocar na esfera pública, a esfera do debate, temas que podem aprimorar o desenvolvimento da cidadania. Apoderar-se desses conteúdos concede ao cidadão a faculdade de exercer direitos que lhe são garantidos.

Esta perspectiva, da garantia de direitos, está diretamente relacionada à atribuição do Ministério Público, instituição que tem como missão assegurar o cumprimento das leis, em especial em assuntos que afetam a coletividade. Por estas características, o órgão guarda redobrada responsabilidade de manter o diálogo com a sociedade.

Assim, a comunicação pública parece ser uma obrigação do Ministério Público, cujo fortalecimento está diretamente ligado ao empoderamento social. Para Rojas (2012), a autonomia e independência conquistadas pelos membros do Ministério Público a partir da Constituição Federal de 1988, em nome da sociedade, resultaram na busca da instituição por maior legitimação social.

Portanto, investigar se o Ministério Público de Goiás consegue empreender a comunicação pública é buscar conhecer se a comunicação do órgão contribui para o desenvolvimento da cidadania, na medida em que a comunicação pública pressupõe o compartilhamento de assuntos de interesse público, que são a matéria-prima de atuação da instituição.

Conforme analisado no estudo de caso, a instituição vem buscando dar transparência e visibilidade à sua atuação, seja por meio do trabalho da Assessoria de Comunicação Social, como dos canais administrativos de comunicação, representados pela Ouvidoria, o Portal da Transparência e o Diário Oficial Eletrônico. Não se pode dizer, portanto, que o Ministério Público de Goiás não mantém canais de comunicação com seus públicos externos. Pelo contrário, procura-se a divulgação dos temas de interesse público tratados pelo órgão, além de transparência na própria gestão da instituição.

A partir da análise dos canais administrativos e de comunicação foi possível verificar que os parâmetros de uma escala evolutiva da comunicação pública propostos por Rolando (2011) são atendidos, em diferentes patamares. Os resultados apontam que, da base até o piso mais alto do edifício, identifica-se a atuação compartilhada desses canais, sendo que em determinados andares há a prevalência de um deles. Entretanto, o edifício se sustenta por esta inter-relação, que culmina com a gestão de patrimônio simbólico significativamente positivo, conforme apontado nos grupos focais.

Em autores como Zémor (2009), Duarte J. (2011) e o próprio Rolando (2011), a comunicação pública é reconhecida a partir do viés de sua funcionalidade, o que é explicitado, por exemplo, na proposição apresentada por Duarte J. (2011) da delimitação de abrangência da comunicação pública a partir de quatro eixos – transparência, acesso, interação e ouvidoria social.

Esta perspectiva, a qual envolve especialmente o diálogo e o interesse público, sugere que o amadurecimento da comunicação pública está diretamente relacionado com a qualidade da democracia. Portanto, a comunicação pública encontra terreno propício para ser implementada com a consolidação dos processos democráticos.

Assim, a atuação rotineira do Ministério Público de Goiás, por si só, contribui para a melhoria da comunicação pública. Desse modo, pode-se vislumbrar que a instituição ocupa um lugar (*locus*) privilegiado para o desenvolvimento da comunicação pública, por reunir características únicas, as quais permitem garantir o avanço da democracia e, conseqüentemente, da própria comunicação pública.

Nota-se ainda que a instituição possui um enorme capital social, especialmente em razão de seu privilegiado perfil jurídico, com potencialidade para articular o debate e a tomada de decisões participativas e, em função disso, promover valores que aumentem a coesão social. A concretização dessa perspectiva, segundo Matos (2009a), seria capaz de aproximar o conceito de capital social da prática da comunicação pública.

Além disso, a atuação do Ministério Público tem grande relevância para promover a interação das redes sociais, possibilitando a reciprocidade das interações e de buscas cooperativas de resultados que tragam ganhos coletivos, o que é essencial tanto ao capital social, quanto à comunicação pública. Como sustentado por Matos (2009), e também apresentado nos dados da pesquisa, as condições para o desenvolvimento da comunicação pública não estão restritas a políticas públicas de comunicação, mas estão ligadas à qualidade das interações nas redes sociais. No caso do MP de Goiás, busca-se a qualidade das interações por meio de múltiplos canais (administrativos e de comunicação social).

Também é necessário observar que, a contribuição teórica de autores como Duarte J. (2009) e Zémor (2009), apontam o diálogo como fator fundamental para a construção da comunicação pública. Desse modo, é imprescindível que, além da estruturação dos canais de comunicação, estes, possibilitem um duplo fluxo comunicacional, que permita ao cidadão empreender de modo facilitado o diálogo com o órgão.

A facilidade de acesso, ou proximidade com a instituição, foi elemento citado como deficiência percebida nas pesquisas de grupo focal. A demonstração de insatisfação dos entrevistados pode indicar que, apesar de existentes, estes canais não conseguem estabelecer o diálogo do cidadão com o órgão. Uma fala que caracteriza esta ideia foi dita por B2: *“O Ministério Público eu enxergo igual um teatro. Das vezes quando você quer assistir você tem que ir lá”*.

A consolidação de um canal de comunicação da sociedade com o órgão acaba sendo o principal desafio da comunicação pública do órgão, pois, apesar de manter canais de comunicação com a sociedade, o fluxo comunicacional da sociedade com o órgão ainda é incipiente. Os grupos de trabalho, por exemplo, que simbolizam nitidamente a proposta da comunicação pública, em razão da possibilidade do diálogo, do envolvimento social e da discussão de assuntos de interesse público, são realizados apenas em 10 comarcas do Estado, o que representa um universo bastante reduzido em relação aos 246 municípios goianos.

Ademais, um fator que pode interferir na implementação de propostas como esta, para todo o Estado ou para o estabelecimento de diretrizes institucionais de comunicação

pública que atinjam a atuação dos promotores e procuradores de Justiça, é a independência funcional. Por esta prerrogativa, o membro do Ministério Público tem total autonomia para definir sua forma de atuação. Assim, nem sempre o membro do órgão optará pela resolução de conflitos pela vida extrajudicial, como é feita pelos grupos de trabalho.

Outra questão relevante é que, em decorrência da diversidade de assuntos abordados pelo Ministério Público, nem sempre a via extrajudicial será a mais efetiva. Em razão dessa variedade de temas tratados pelo órgão há uma impossibilidade de traçar um perfil das pessoas que buscam a instituição, o que dificulta a proposição de ações de comunicação aproximativas voltadas para um público específico.

Ainda quanto à diversidade do público atendido pelo órgão, é complexo tentar propor a melhoria do diálogo da sociedade com a instituição por meio de soluções que envolvam a interatividade eletrônica (redes sociais, chats, atendimento online etc). Apesar de não haver pesquisas que definam seguramente a condição social das pessoas que buscam o Ministério Público de Goiás, é possível pressupor que as principais demandas são relativas à defesa de direitos básicos de áreas como a educação (melhoria da merenda e do transporte escolar, vagas em creches e escolas), saúde (falta de medicamentos, vagas em UTI, melhoria da atenção básica,), execução penal (alimentação dos presos, superlotação dos presídios) direitos humanos (dignidade das pessoas em situação de rua) ou consumidor (falta de estrutura de água e esgoto, passagem do transporte coletivo).

Estas demandas, embora possam ser reclamadas por qualquer cidadão, aflige com mais frequência aqueles de situação financeira mais precária, que possivelmente têm dificuldade de acesso aos meios eletrônicos de comunicação. A *Pesquisa Brasileira de Mídia 2015*⁵⁹, preparada pelo Ibope para a Secretaria de Comunicação do Governo Federal, apresenta uma mostra representativa sobre o uso que os brasileiros declaram fazer dos meios de comunicação social.

De acordo com o estudo, a renda familiar é diretamente proporcional ao acesso à internet. Quanto maior a renda, maior o acesso à rede de computadores. A pesquisa revela ainda que, em Goiás, 40% dos entrevistados afirmaram utilizar a internet todos os dias da semana, enquanto 42% alegaram não usar ou nunca ter usado a rede. Um índice alto dos que estão desconectados se considerarmos que, além desse percentual, somem-se outros 6% daqueles que acessam a internet até três vezes na semana.

⁵⁹ Pesquisa disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016

Como assinala Zémor (1995[2005]), um dos desafios da comunicação pública reside na impossibilidade de haver um modo massivo de disseminação dos seus conteúdos, dada a diversidade das situações de recepção e a complexidade das mensagens públicas, que devem se adaptar a essas variedades.

Dessa forma, percebe-se que não existe um modo facilitado de empreender a comunicação pública no Ministério Público de Goiás, esta deve pressupor múltiplos canais de aproximação entre a instituição e a sociedade, na tentativa de um diálogo em que as partes tenham a mesma capacidade de atingir um ao outro. O Ministério Público, por ser uma instituição *sui generis*, como defende Sadek (2009b), tem ainda o agravante de não ser prontamente compreendido pela população, como indicado na pesquisa dos grupos focais. Aí reside o desafio da comunicação pública do órgão, buscar meios diversos para que a instituição seja reconhecida, não de modo inacabado como parece ser atualmente, mas em sua integralidade, para que também sua atuação seja cobrada amplamente. Por isso, não deve ser compreendida como uma instituição idealizada, capaz de resolver qualquer demanda. Esta ideia, além de inverídica, pode determinar um descrédito da instituição pelo cidadão, que vê a expectativa de resolução de um problema ser frustrada pela falta de competência do órgão.

A comunicação pública do Ministério Público de Goiás, portanto, apesar de já estruturada através de alguns canais de comunicação e transparência precisa ainda avançar na consolidação de meios para que o cidadão conheça e cobre a atuação do órgão, o que, consequentemente, contribuirá para o desenvolvimento da cidadania. Conhecer esta deficiência é o primeiro passo para que modificações sejam implementadas e a comunicação pública da instituição repensada. Como indica Covre (1999), a cidadania requer a prática da reinvenção, ensinamento que igualmente é válido para a comunicação pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACCEGA, Maria Aparecida. Comunicação/Educação: relações com o consumo. Importância para a construção da cidadania. *In: Comunicação, Mídia e Consumo*. São Paulo, v. 7, nº 19, p. 49-65, jul. 2010.

BARBALHO, Alexandre. Cidadania, minorias e mídia: ou algumas questões postas ao liberalismo. *In: PAIVA, Raquel e BARBALHO, Alexandre (org.). Comunicação e cultura das minorias*. São Paulo: Paulus, 2005.

BARBOUR, Rosaline. **Grupos Focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BRAGA, José Luiz. **Os estudos de interface como espaço de construção do Campo da Comunicação**. Contracampo 10/11, vol 2, p. 219-235, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. **Cidadania e Direitos Humanos**. Artigo disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>. Acesso em novembro de 2014. Publicado em 13 de Mai. 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORDENAVE, Juan Díaz. **O que é comunicação**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O Capital Social** – Notas provisórias. *In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (org.). 2. ed. p. 65-69. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.*

_____. **O poder simbólico**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil –, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*, São Paulo: Atlas, 2009.

BUENO, Wilson da Costa. Comunicação, iniciativa privada e interesse público. *In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público*, São Paulo: Atlas, 2009.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e Cidadãos** – conflitos multiculturais da globalização, 5. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet** – reflexões sobre a internet, negócios e sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

_____. Internet e sociedade em rede. In: MORAES, Dênis de (Org.). **Por uma outra Comunicação**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

CHAPARRO, Manuel Carlos. Cem anos de assessoria de imprensa. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 3-21.

_____. **Interesse Público não se confunde com “interesse do público”**. O xis da questão. [ca. 2011]. Disponível em: <http://www.oxisdaquestao.com.br/admin/arquivos/artigos/2012_7_31_14_31_7_5415.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014: RESULTS. Disponível em: www.transparency.org/cpi2014/results. Acesso em 12 jan. 2015.

CORRÊA, Darcísio. A Cidadania e a Construção dos Espaços Públicos. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 1, n. 2, p. 37-54, jul./dez. 2003.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

COSTA, Maria Eugênia Belczak. Grupo focal. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio. (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2ª. ed. 4ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993 – 2ª edição.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DI FELICE, Massimo. In: OLIVEIRA, Ivone de Lourdes (Org.). **Redes Sociais, comunicação, organizações**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2012.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público, São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. Sobre a emergência do (s) conceito (s) de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (org.) **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, Série Pensamento e Prática, v.4, p. 121-134, 2011.

DUARTE, Márcia. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público, São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Estudo de Caso. *In*: DUARTE, Jorge, BARROS, Antônio (Org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**, 4ª reimpressão 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ENTERPRISE SURVEYS DATA FOR BRAZIL. Disponível em www.enterprisesurveys.org/data/exploreconomies/2009/brazil. Acesso em 12 jan. 2015.

ESTEVES, João Pissara. *In*: Ivone de Lourdes Oliveira (Org.). **Redes Sociais, comunicação, organizações**. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2012.

FARIA, Armando Medeiros de. Imprensa e interesse público. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**, São Paulo: Atlas, 2009.

FERRARA, Lucrécia D'Alessio. Epistemologia da comunicação: além do sujeito e aquém do objeto. *In*: LOPES, Maria Immacolata V. (Org.). **Epistemologia da Comunicação**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

FILGUEIRA, Fernando. Justiça constitucional, legitimidade e interesse público. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº7. Brasília, p. 319-347, jan-abr 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 23ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ângela de Castro (Coord.). **Direitos e cidadania: justiça, poder e mídia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HASWANI, Mariângela Furlan. Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. *In*: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, Série Pensamento e Prática, v.4, p. 81-97, 2011.

_____. **Comunicação Pública: bases e abrangências**. São Paulo: Saraiva, 2013.

HOHLFELDT, Antonio. Comunicação pública: os diferentes sentidos do interesse público. *In*: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, Série Pensamento e Prática, 2011.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. *In*: MATOS, Heloiza Helena Gomez de (Org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo, ECA/USP, 2013.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

_____. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista Estudos Avançados**. Editora USP, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997.

LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

LOPES, Maria Immacolata V. O campo da Comunicação: sua contribuição, desafios e dilemas. **Revista Famecos**. Porto Alegre: nº 30, quadrimestral. Agosto de 2006.

LÓPEZ, Juan Camilo Jamarillo. Experiencia de La Comunicación Pública, **The Communication initiative network**, Canadá, ago. 2003. Seção América Latina. Disponível em: <http://www.comminit.com/la/node/150447>. Acesso em 25 abr. 2015.

_____. Advocacy: uma estratégia de comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, Série Pensamento e Prática, v.4, p. 61-80, 2011.

LUCE, Mathias Seibel. **Brasil**: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora?. Trab. educ. saúde [online]. ISSN 1981-7746. vol.11, n.1, p. 169-190, 2013.

MAIA, Rousiley. Em busca do interesse público: tensões entre a argumentação e a barganha. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, Série Pensamento e Prática, v.4, p. 259-275, 2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINO, Luís Mauro de Sá. Trilhas da Investigação Epistemológica: o GT Epistemologia da Comunicação da Compós. **Anais Eletrônicos do XXIII Encontro Anual da Compós**. Disponível em: http://compos.org.br/encontro2014/anais/Docs/GT09_EPISTEMOLOGIA_DA_COMUNICA CAO/luismaurocompos2014_2214.pdf. Acesso em 19 de Jan. 2015.

MARTINO, Luiz C. As epistemologias contemporâneas e o lugar da comunicação. In: LOPES, Maria Immacolata V. (Org.). **Epistemologia da Comunicação**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. Contribuições para o estudo dos meios de comunicação. **Revista Famecos**. Porto Alegre: nº 13, semestral. Dezembro de 2000.

MATOS, Heloiza. Comunicação Política e Comunicação Pública. **Revista Organicom**. São Paulo: Gestcorp/ECA/USP, Ano 3, n. 4, p. 58-73, 1º semestre, 2006.

_____. **Capital Social e Comunicação**: interfaces e articulações. São Paulo: Summus, 2009.

_____. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público, São Paulo: Atlas, 2009a.

_____; GIL, Patrícia. Alternativas ao conceito e à prática da comunicação pública. **Revista Eptic Online**. Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo – ECA-USP. v. 15, n. 2, p. 12-27, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. Propostas de um novo Ministério Público. **Revista Justitia**, São Paulo: Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, volumes 189-190 e 191-192, p. 270-282, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

MONTEIRO, Graça França. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Dênis. Comunicação alternativa em rede e difusão contra-hegemônica. In: COUTINHO, Eduardo Granja (Org.). **Comunicação e Contra-hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

MORETZSOHN, Sylvia. A cidadania através do espelho: do estado do bem-estar às políticas de exceção. **Revista Sinais Sociais**, v. 15, p. 138-169, 2011.

NASCIMENTO, Solano. **Jornalismo sobre investigações: relações entre o Ministério Público e a imprensa**. 2007. 228 f. Tese (Doutorado em Comunicação) Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

NERY, Vanda Cunha Albieri; TEMER. Ana Carolina Rocha Pessoa. **Para entender as teorias da comunicação**. Uberlândia: EDUFU, 2009.

PAIVA, Raquel. Mídia e política de minorias. In: PAIVA, Raquel e BARBALHO, Alexandre (Org.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005.

PANDOLFI, Dulce (Org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PERFIL DO JORNALISTA BRASILEIRO. Disponível em: <http://perfildojornalista.ufsc.br/files/2013/04/Perfil-do-jornalista-brasileiro-Sintese.pdf>. Acesso em 10 jul. 2014.

PESQUISA E DIAGNÓSTICO DE IMAGEM CNMP E MP ÂMBITO NACIONAL 2014. Disponível em: www.portalaamp.com.br/index.php/comunicacao/noticias-comunicacao/693-diagnostico-de-imagem-do-cnmp-e-ministerio-publico-e-divulgado. Acesso em 20 jan. 2015.

PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

RECUERO, Raquel. **Redes sociais na internet**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Disponível em: http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571. Acesso em 12 mar.2015.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. **Participação popular e o Ministério Público no Brasil: defesa do regime democrático e dos interesses metaindividuais no marco de uma teoria dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

ROLANDO, Stefano. A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). **Comunicação pública, sociedade e cidadania**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, Série Pensamento e Prática, v.4, p. 23-37, 2011.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 2ª reimpressão 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, nº.12, p.130-139, jan./jul., 2009a.

_____. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Teresa (Org.). **Justiça e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009b.

SILVA, Frederico Rodrigues. A relatividade da supremacia do interesse público: um estudo comparado. **Revista do Mestrado em Direito**, Brasília:UCB. v. 5, nº 2, p. 460-517, jul-dez, 2011.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (Org.). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TEMER, Ana Carolina Rocha Pessoa. TONDATO, Marcia Perencin. Mídia e Cidadania: Uma Relação na Perspectiva Histórica. In: **Revista Inter-Ação**. Goiânia: UFG, p. 75 a 88, 2009.

THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2013-2014. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf. Acesso em 12 jun. 2015.

THE GLOBAL CORRUPTION BAROMETER 2013. Disponível em: www.transparency.org/gcb2013. Acesso em 12 jan. 2015.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. Petrópolis: Vozes, 1998.

TRAQUINA, Nelson. **O poder do jornalismo**: Análise e textos da Teoria do Agendamento. Coimbra: Minerva, 2000.

_____. **Teorias do Jornalismo**, volume II. A tribo jornalística: uma comunidade interpretativa transnacional. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2008.

TUCHMAN, Gaye. A objetividade como ritual estratégico. *In*: TRAQUINA, Nelson (org.). **Jornalismo**: questões, teorias e histórias. Lisboa: Vega Editoria, 1999.

TUFTE, Thomas. O renascimento da Comunicação para a transformação social. **Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, v. 36, n. 2, p. 61-90, jul./dez, 2013.

TUZZO, Simone Antoniacci. O lado sub da cidadania a partir de uma leitura crítica da mídia. *In*: PAIVA, Raquel e TUZZO, Simone Antoniacci (Org.). **Comunidade, mídia e cidade**: possibilidades comunitárias na cidade hoje. Goiânia: Cir Gráfica, 2014.

UNES, Wolney (org.). **Memória do Ministério Público em Goiás**. Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2008.

VELHO, Gilberto; KUSCHNIR, Karina (Org.). **Pesquisas urbanas**: desafios do trabalho antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WOLTON, Dominique. **Internet, e depois?** Uma teoria crítica das novas mídias. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. PUF, Col. Que sais-je ? Paris, 1995 [2005].

_____. As formas da comunicação pública. *In*: DUARTE, Jorge (Org.). **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público, São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICE I - Roteiro da entrevista com grupo focal



ENTREVISTA COM GRUPO FOCAL

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Informação e Comunicação

Título da Pesquisa de Mestrado: *A Comunicação Pública do Ministério Público de Goiás: um estudo de caso*

Orientador: Tiago Mainieri

Aluna: Cristina Rosa Franco

Este instrumento de pesquisa foi elaborado com o objetivo de obter dados qualitativos a respeito da comunicação pública desenvolvida pelo Ministério Público de Goiás. Pedimos sua colaboração para responder às questões abaixo. Os dados serão utilizados de forma categorizada e exclusivamente para fins acadêmicos.

Muito obrigada, Cristina

Parte I

1. Nome: _____
2. Idade: _____ Sexo: () Masculino () Feminino
3. Formação:
() Nível fundamental
() Nível médio
() Nível superior incompleto
() Nível superior completo
() Pós-graduação

Parte II (a ser respondida em grupo)

1. O que vocês entendem por cidadania?
2. Como esta cidadania acontece na prática?
3. Como o Ministério Público pode ajudar na construção dessa cidadania?
4. Para que serve a instituição?
5. Quando se fala de Ministério Público o que vem à mente?
6. Como vocês ficam sabendo informações sobre o Ministério Público?
7. O que falta ao Ministério Público para ser mais próximo da população?
8. Existe algo que vocês queiram acrescentar em relação à atuação e ao atendimento do Ministério Público?

ANEXO I - Divulgação sobre o MP-GO nos jornais impressos no primeiro e segundo semestre de 2014

Divulgação sobre o MP-GO nos jornais impressos no primeiro e segundo semestre de 2014

Estatística Publicação MP ano 2014

Mês: JANEIRO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	58
Nota Positiva	52
Nota Negativa	7
Carta ao Leitor Positiva	2
Carta ao Leitor Negativa	4
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	63
Edital	0
Artigo de membro	1
Total	187
Assuntos mais abordados:	

- 1° Recebimento denúncias Demóstenes
- 2° Reajuste estacionamento Flamboyant
- 3° Fiscalização transporte escolar/reajuste combustível
cobrança taxas colégio militar/acidente Privê Caldas piscina

Mês: FEVEREIRO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	87
Nota Positiva	77
Nota Negativa	9
Carta ao Leitor Positiva	1
Carta ao Leitor Negativa	1
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	75
Edital	0
Artigo de membro	0
Total	250
Assuntos mais abordados:	

- 1° Fraude licitação Comurg
- 2° SIMVE-policiais temporários
- 3° Operação contramão
Juizado do torcedor Serra Dourada

Mês: MARÇO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	91
Nota Positiva	61
Nota Negativa	5
Carta ao Leitor Positiva	1
Carta ao Leitor Negativa	1
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	33
Edital	0
Artigo de membro	2
Total	194
Assuntos mais abordados:	

- 1° Placas veiculares Detran
- 2° Simve
- 3° Crise financeiro CELG/ morte filha de promotor

Mês: ABRIL/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	91
Nota Positiva	99
Nota Negativa	13
Carta ao Leitor Positiva	7
Carta ao Leitor Negativa	2
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	77
Edital	0
Artigo de membro	2
Total	291
Assuntos mais abordados:	

- 1° Operação Poltergeist
- 2° Afastamento diretor da Comurg
- 3° Placas veiculares / Comurg

Mês: MAIO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	60
Nota Positiva	67
Nota Negativa	7
Carta ao Leitor Positiva	6
Carta ao Leitor Negativa	3
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	46
Edital	0
Artigo de membro	0
Total	189
Assuntos mais abordados:	

1° Operação Poltergeist

2° Crise do Lixo Goiânia

3° Concurso PM/Simve e Desafetação Áreas Públicas
Goiânia**Mês: JUNHO/14**

Discriminação:	Número
Citado em matéria	72
Nota Positiva	66
Nota Negativa	3
Carta ao Leitor Positiva	6
Carta ao Leitor Negativa	3
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	51
Edital	0
Artigo de membro	1
Total	202
Assuntos mais abordados:	

1° Greve dos Professores Goiânia

2° Regalias em Presídio (Fantástico)

3° Operação Poltergeist/ Denúncia Maurício Sampaio

Mês: JULHO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	66
Nota Positiva	82
Nota Negativa	6
Carta ao Leitor Positiva	7
Carta ao Leitor Negativa	6
Resposta à carta ao leitor	1
Matéria como sujeito ativo	62
Edital	0
Artigo de membro	1
Total	231
Assuntos mais abordados:	

1° Demóstenes- STF/TJ

2° Emplacamento Veicular

3° Crise Financeira da Prefeitura de Goiânia- Concurso
Detran**Mês: AGOSTO/14**

Discriminação:	Número
Citado em matéria	54
Nota Positiva	68
Nota Negativa	9
Carta ao Leitor Positiva	6
Carta ao Leitor Negativa	3
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	49
Edital	0
Artigo de membro	3
Total	192
Assuntos mais abordados:	

1° Assassinato de Mulheres em Goiânia

2° Semana do Fortalecimento do Controle Social

3° Operação Poltergeist

Mês: SETEMBRO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	69
Nota Positiva	66
Nota Negativa	4
Carta ao Leitor Positiva	2
Carta ao Leitor Negativa	6
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	52
Edital	0
Artigo de membro	1
Total	200
Assuntos mais abordados:	

- | |
|--|
| 1° Homicida (Paili) |
| 2° Abertura Concurso para Promotor |
| 3° Perícia Demóstenes/ Combate Corrupção |

Mês: OUTUBRO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	71
Nota Positiva	76
Nota Negativa	9
Carta ao Leitor Positiva	1
Carta ao Leitor Negativa	5
Resposta à carta ao leitor	2
Matéria como sujeito ativo	49
Edital	0
Artigo de membro	1
Total	214
Assuntos mais abordados:	

- | |
|------------------------------------|
| 1° Auxílio Moradia a Membros do MP |
| 2° Eleitoral |
| 3° Serial Killer- Prisão |

Mês: NOVEMBRO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	62
Nota Positiva	71
Nota Negativa	8
Carta ao Leitor Positiva	1
Carta ao Leitor Negativa	0
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	71
Edital	0
Artigo de membro	1
Total	214
Assuntos mais abordados:	

- | |
|--|
| 1° Denúncias Serial Killer |
| 2° Decisão Fornecimento de Água Saneago/ Operação Malavita |
| 3° Monte Carlos- Ações de Improbidade |

Mês: DEZEMBRO/14

Discriminação:	Número
Citado em matéria	59
Nota Positiva	71
Nota Negativa	6
Carta ao Leitor Positiva	5
Carta ao Leitor Negativa	4
Resposta à carta ao leitor	0
Matéria como sujeito ativo	57
Edital	0
Artigo de membro	2
Total	204
Assuntos mais abordados:	

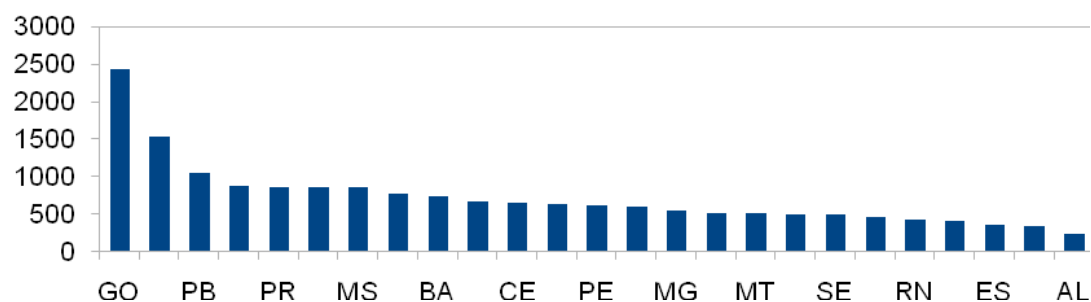
- | |
|---|
| 1° Monte Carlo- Marconi decisão do Conselho |
| 2° Seminário Combate a Corrupção |
| 3° APA do João Leite |

ANEXO II - Produção e postagem de notícias nos sites dos MPs brasileiros

Produção e postagem de notícias nos sites dos MPs brasileiros

ESTADOS		Total de releases
MP do Estado de Goiás	GO	2435
MP do Estado do Pará	PA	1533
MP do Estado da Paraíba	PB	1045
MP do Estado de Santa Catarina	SC	865
MP do Estado do Paraná	PR	851
MP do Estado do Rio Grande do Sul	RS	846
MP do Estado do Mato Grosso do Sul	MS	844
MP do Estado do Maranhão	MA	768
MP do Estado da Bahia	BA	720
MP do Estado do Acre	AC	663
MP do Estado do Ceará	CE	650
MP do Estado do Rio de Janeiro	RJ	617
MP do Estado de Pernambuco	PE	608
MP do Estado de Rondônia	RO	596
MP do Estado de Minas Gerais	MG	543
MP do Estado de São Paulo	SP	506
MP do Estado do Mato Grosso	MT	502
MP do Estado do Amapá	AP	490
MP do Estado de Sergipe	SE	490
MP do Estado do Piauí	PI	448
MP do Estado do Rio Grande do Norte	RN	409
MP do Estado do Tocantins	TO	397
MP do Estado do Espírito Santo	ES	353
MP do Estado do Amazonas	AM	321
MP do Estado de Alagoas	AL	223
MP do Estado de Roraima	RR	221

Produção de postagens nos sites MPs brasileiros.
Período/2014



ANEXO – III – Pesquisa de Satisfação do Cidadão em Relação ao Portal do MP-GO

Pesquisa de Satisfação do Cidadão em Relação ao Portal do MP-GO

Número de registros nesta consulta:

169

Com que frequência você acessa o site do MP-GO?

Resposta	Contagem	Percentagem
Mensal	8	4,7%
Semanal	17	10,1%
Diário	125	74,0%
Raramente	7	4,1%
1ª vez	12	7,1%

Como você avalia o site do MP-GO? - **Facilidade de navegação**

Resposta	Contagem	Percentagem
Ótimo	70	41,4%
Bom	56	33,1%
Regular	24	14,2%
Ruim	9	5,3%
Péssimo	10	5,9%

Como você avalia o site do MP-GO? - **Atualidade das informações**

Resposta	Contagem	Percentagem
Ótimo	92	54,4%
Bom	53	31,4%
Regular	13	7,7%
Ruim	7	4,1%
Péssimo	4	2,4%

Como você avalia o site do MP-GO? - **Clareza das informações**

Resposta	Contagem	Percentagem
Ótimo	87	51,5%
Bom	53	31,4%
Regular	14	8,3%
Ruim	6	3,6%
Péssimo	9	5,3%

Como você avalia o site do MP-GO? - **Objetividade dos textos**

Resposta	Contagem	Percentagem
Ótimo	91	53,8%
Bom	55	32,5%
Regular	10	5,9%
Ruim	7	4,1%
Péssimo	6	3,6%

Como você avalia o site do MP-GO? - **Conteúdo atende suas necessidades**

Resposta	Contagem	Percentagem
Ótimo	78	46,2%
Bom	50	29,6%
Regular	25	14,8%
Ruim	5	3,0%
Péssimo	11	6,5%

Como você avalia o site do MP-GO? - **Visual do site**

Resposta	Contagem	Percentagem
Ótimo	71	42,0%
Bom	54	32,0%
Regular	22	13,0%
Ruim	11	6,5%
Péssimo	11	6,5%

Informe o seu grau de satisfação com o site do MP-GO

Resposta	Contagem	Percentagem
Satisfeito	128	75,7%
Indiferente	18	10,7%
Insatisfeito	23	13,6%

Sua idade

Resposta	Contagem	Percentagem
Menos de 18	2	1,2%
18 a 30	88	52,1%
31 a 42	49	29,0%
43 a 54	25	14,8%
55 a 70	4	2,4%
Mais de 70	0	0,0%
Sem resposta	1	0,6%

Gênero

Resposta	Contagem	Percentagem
Feminino	76	45,0%
Masculino	89	52,7%
Sem resposta	4	2,4%

Escolaridade

Resposta	Contagem	Percentagem
Fundamental (incompleto)	2	1,2%
Fundamental	0	0,0%
Nível médio (incompleto)	3	1,8%
Nível médio	6	3,6%
Superior (incompleto)	45	26,6%
Superior	53	31,4%
Especialização	50	29,6%
Mestrado	5	3,0%
Doutorado	4	2,4%
Sem resposta	1	0,6%

Fonte: Núcleo de Relações Públicas do MP-GO

ANEXO – IV – Pesquisa de Satisfação dos Usuários de Atendimento no Edifício-Sede do MP-GO

Pesquisa de Satisfação dos Usuários de Atendimento no Edifício-Sede do MP-GO

Número de registros nesta consulta:

235

Como você avalia o atendimento na "Recepção Cidadã" / portaria do MP-GO? - **Aparência e organização do ambiente**

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	185	80,1%
Bom	44	19,0%
Regular	2	0,9%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	0	0,0%
Sem resposta	0	0,0%

Como você avalia o atendimento na "Recepção Cidadã" / portaria do MP-GO? - **Cordialidade do(a) atendente**

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	181	78,4%
Bom	31	13,4%
Regular	4	1,7%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	0	0,0%
Sem resposta	15	6,5%

Como você avalia o atendimento na "Recepção Cidadã" / portaria do MP-GO? - **Exatidão e clareza das informações**

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	171	74,0%
Bom	40	17,3%
Regular	4	1,7%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	15	6,5%

Como você avalia o atendimento na "Recepção Cidadã" / portaria do MP-GO? - **Rapidez no atendimento**

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	180	77,9%
Bom	29	12,6%
Regular	5	2,2%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	16	6,9%

Na "Recepção Cidadã" / portaria, para qual área você foi encaminhado?

Resposta	Contagem	Porcentagem
Procuradoria de Justiça	23	10,0%
Promotoria de Justiça	78	33,8%
Centro de Apoio Operacional - CAO	16	6,9%
CATS (Câmara de Avaliação Técnica de Saúde)	62	26,8%
Área administrativa	20	8,7%
Outros	16	6,9%
Sem resposta	16	6,9%

Como foi o atendimento na área para a qual você foi encaminhado? -

Facilidade para localizar a área / sala

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	157	68,0%
Bom	62	26,8%
Regular	6	2,6%
Ruim	2	0,9%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	3	1,3%

Como foi o atendimento na área para a qual você foi encaminhado? -

Aparência e organização do ambiente

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	144	62,3%
Bom	63	27,3%
Regular	10	4,3%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	0	0,0%
Sem resposta	14	6,1%

Como foi o atendimento na área para a qual você foi encaminhado? -

Cordialidade do(a) atendente

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	153	66,2%
Bom	52	22,5%
Regular	11	4,8%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	14	6,1%

Como foi o atendimento na área para a qual você foi encaminhado? -

Exatidão e clareza das informações

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	150	64,9%
Bom	57	24,7%
Regular	9	3,9%
Ruim	0	0,0%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	14	6,1%

Como foi o atendimento na área para a qual você foi encaminhado? -

Solução para suas necessidades

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	136	58,9%
Bom	67	29,0%
Regular	10	4,3%
Ruim	2	0,9%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	15	6,5%

Como foi o atendimento na área para a qual você foi encaminhado? -

Rapidez no atendimento

Resposta	Contagem	Porcentagem
Ótimo	141	61,0%
Bom	61	26,4%
Regular	9	3,9%
Ruim	1	0,4%
Péssimo	1	0,4%
Sem resposta	18	7,8%

Na sua opinião, o que pode melhorar no atendimento do MP-GO?

Resposta	Contagem	Porcentagem
Sem resposta	44	19,0%
	187	81,0%

Respostas:

- Uniformes das atendentes.
- O atendente não estava tão segura ao atendimento que iria realizar. Acho que é aprendiz.
- Não, está de ótima qualidade.
- Fui muito bem atendida.
- A rapidez no atendimento ficou a desejar devido a lentidão do sistema.
- Estacionamento.
- Ar condicionado na recepção.
- O atendimento foi ótimo. Única observação é que no momento em que nos informaram a sala, o número repassado foi incorreto.
- O atendimento do coordenador da recepção cidadã.
- Não fui muito bem atendida na recepção cidadã para ser encaminhada; achei a atendente um pouco grossa. Thaiana.
- Nada mais.
- O elevador que dava acesso a ala B estava estragado;
- Tudo ótimo.
- Ter um sistema virtual para saber informações e distribuição de desembargador que posso ser disponibilizado online.
- Ampliar o estacionamento.
- Na minha opinião esta tudo excelente.
- Nada pois tudo esta perfeito.
- Colocar um banheiro do lado externo do prédio, para não Precisar de crachá para entrar.
- Como estou muito gorda é bom fazer exercício, subir as escadas e achei o local bem rápido.
- Já esta ótimo, as atendentes são educadas e se expressam com clareza.
- A rapidez na execução dos processos.
- O jeito que esta estar ótimo parabéns!
- Fomos encaminhados a defensoria pública.

- Fomos encaminhadas a defensoria pública.
- Os elevadores são apertados e não tem acesso de escada para o 3º andar.
- Muito bom.
- Atendimento cedo e tarde.
- Fui bem atendido em todos quesitos está ótimo.
- Só falta pão de queijo.
- Ótima.
- Chefe da recepção cidadã.
- Tudo muito bom.
- Estacionamento.
- Gostaria que a recepcionista Renata Fernanda fosse mais rápida no atendimento, pois demorou muito para fazer a liberação.
- Profissionais mais qualificados para o atendimento nas salas de promotores.
- O atendimento do senhor Leonardo na recepção cidadã, pois é muito arrogante.
- Gostaria de relatar que o Leonardo, não foi cordial com as suas informações dificultando minha entrada na promotoria relacionada, sugiro providências, do mais a moça que me atendeu na recepção foi muito atenciosa e cordial.
- Estacionamento, organização e mais vagas.
- O atendimento do coordenador da recepção cidadã.
- Achei tudo bem organizado.
- Nada tudo bom.
- O elevador ser mais amplo pois é muito pequeno e tem pouco espaço.
- Gostei muito do atendimento.
- Na opinião esta ok.

Sua idade

Resposta	Contagem	Percentagem
Menos de 18	0	0,0%
18 a 30	60	26,0%
31 a 42	86	37,2%
43 a 54	43	18,6%
55 a 70	24	10,4%
Mais de 70	3	1,3%
Sem resposta	15	6,5%

Sexo

Resposta	Contagem	Percentagem
Feminino	107	46,3%
Masculino	101	43,7%
Sem resposta	23	10,0%

Escolaridade

Resposta	Contagem	Porcentagem
Fundamental (incompleto)	13	5,6%
Fundamental	9	3,9%
Nível médio (incompleto)	20	8,7%
Nível médio	50	21,6%
Superior (incompleto)	42	18,2%
Superior	50	21,6%
Especialização	25	10,8%
Mestrado	5	2,2%
Doutorado	3	1,3%
Sem resposta	14	6,1%

ANEXO V – Balanço geral do Disque 100 – 2011/2014

Disque 100 - Ano 2012 - Comparativo 2011/2012, aumento do nº denúncias por UF			
UF	2011	2012	% de aumento
AC	350	751	114,57%
AL	1961	2970	51,45%
AM	3372	4799	42,32%
AP	180	381	111,67%
BA	9387	14593	55,46%
CE	3982	6919	73,76%
DF	1849	3775	104,16%
ES	1370	2145	56,57%
GO	2135	3553	66,42%
MA	4685	6788	44,89%
MG	5694	9586	68,35%
MS	1344	2549	89,66%
MT	1068	1602	50,00%
PA	3218	4280	33,00%
PB	2086	2955	41,66%
PE	4151	6623	59,55%
PI	1768	2533	43,27%
PR	3188	5249	64,65%
RJ	9120	15548	70,48%
RN	2751	4459	62,09%
RO	1106	1610	45,57%
RR	95	176	85,26%
RS	3381	5594	65,45%
SC	2103	3290	56,44%
SE	827	1334	61,31%
SP	10496	15743	49,99%
TO	435	588	35,17%
NA	37	97	162,16%
TOTAL	82139	130490	58,86%

* O % de aumento foi baseado na diferença entre as denúncias do estado em 2012 com 2011, dividido pelas denúncias do estado de 2011.

* O % de aumento foi baseado na diferença entre as denúncias do estado em 2013 com 2012, dividido pelas denúncias do estado de 2012.

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Disque 100 - Ano 2013 - Comparativo 2012/2013, aumento do nº denúncias por UF			
UF	2012	2013	% de aumento
AC	751	635	-15,45%
AL	2970	2378	-19,93%
AM	4799	3591	-25,17%
AP	381	367	-3,67%
BA	14593	10957	-24,92%
CE	6919	6109	-11,71%
DF	3775	3358	-11,05%
ES	2145	2098	-2,19%
GO	3553	3722	4,76%
MA	6788	5462	-19,53%
MG	9586	9565	-0,22%
MS	2549	2644	3,73%
MT	1602	1570	-2,00%
PA	4280	4125	-3,62%
PB	2955	3244	9,78%
PE	6623	5179	-21,80%
PI	2533	2050	-19,07%
PR	5249	5642	7,49%
RJ	15548	15635	0,56%
RN	4459	3684	-17,38%
RO	1610	1380	-14,29%
RR	176	147	-16,48%
RS	5594	6269	12,07%
SC	3290	4106	24,80%
SE	1334	1388	4,05%
SP	15743	17990	14,27%
TO	588	542	-7,82%
NA	97	242	149,48%
TOTAL	130490	124079	-4,91%

Fonte: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República