



A Mídia e a PEC 37: investigação criminal na ordem do dia¹

Rafael BRANCO LESSA²
Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF

RESUMO

Este artigo aborda o tratamento dado pela mídia à polêmica Proposta de Emenda à Constituição número 37, que versou sobre a investigação criminal no Brasil, à luz das hipóteses da *agenda-setting* e da espiral do silêncio. Traz uma reflexão, a partir da análise do material jornalístico divulgado em alguns meios de comunicação, de como a mídia faz o trabalho de agendar e apagar um tema ao mesmo tempo.

PALAVRAS-CHAVE

Mídia; *agenda-setting*; espiral do silêncio; notícia; Constituição Federal.

Introdução

Muito se falou sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) número 37, de autoria do deputado federal e delegado da Polícia Civil do Maranhão, Lourival Mendes, que acrescentaria o parágrafo décimo ao artigo 144 da Constituição Federal, que trata da segurança pública no Brasil.

Os meios de comunicação agendaram o tema como uma proposta que tirava o poder de investigação do Ministério Público. Constantemente foram publicadas matérias em jornais, *sites*, rádios e revistas tratando do assunto, intitulando a proposta como a PEC que tirava o poder de investigação do Ministério Público. Essas matérias foram replicadas nas redes sociais, transformando, inclusive, o tema em uma das bandeiras das mobilizações que aconteceram no Brasil, em julho de 2013.

¹ Trabalho apresentado no DT 1 – Jornalismo da Intercom Centro-Oeste 2014, realizada de 08 a 10 de maio, na Universidade Católica de Brasília (UCB).

² Mestrando em Comunicação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), email: rafaelbrancolessa@gmail.com



Ao mesmo tempo em que a mídia colocou a questão em evidência, apagou o discurso da constitucionalidade da PEC, visto que esta apenas reiterava o que já estava previsto na Constituição: que a investigação criminal no País é de responsabilidade das polícias judiciárias. O parágrafo que seria acrescentado, caso a proposta fosse aprovada, dizia que “a apuração das infrações penais (...) incubem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente”.

Diante do contexto, iremos abordar neste artigo as hipóteses da *agenda-setting* e da espiral do silêncio, tratando de como a mídia se apropriou do discurso do Ministério Público, colocando o assunto na ordem do dia e, principalmente, como subtraiu as informações constitucionais da proposta.

Ao longo do desenvolvimento do artigo, exporemos um *corpus* instituído de títulos, intertítulos e chamadas de conteúdos jornalísticos de diversos meios de comunicação; o texto constitucional e a opinião de especialistas, a fim de embasar a discussão teórica sobre como a mídia faz o trabalho de agendar e apagar um tema ao mesmo tempo.

A Investigação Criminal na Constituição Federal

A Proposta de Emenda à Constituição número 37, que tramitou no Congresso Nacional, versou sobre a investigação criminal no Brasil. A partir da interpretação de que com a aprovação da proposta o Ministério Público perderia poder de investigação, criou-se uma polêmica sobre o tema, que pautou os meios de comunicação. Contudo, a interpretação foi equivocada, visto que a emenda tratava do artigo 144 da Constituição Federal, e não do artigo 129, onde estão explícitas as atribuições do Ministério Público, que por sua vez não sofreria nenhuma alteração, como mostramos abaixo:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;



V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

§ 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição.

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação.

§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.

§ 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata.

Como se pode observar, não há no artigo que trata das suas atribuições nenhuma norma expressa ou implícita que permita ao Ministério Público realizar investigação criminal. Partindo do óbvio de que não se pode retirar aquilo que não se tem, foi errada a interpretação de perda de poder. Pelo contrário, a Constituição impede a atuação do MP ao dizer que a investigação criminal é exclusiva da Polícia Judiciária, como reza o artigo 144:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja



prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

O texto da PEC 37 reiterava o que já está previsto no artigo 144 da Constituição, que fala sobre os órgãos de segurança pública e previa que a investigação criminal seria de competência privativa das Polícias Federal e Civil, não citando, em nenhum momento, o Ministério Público como detentor de tal atribuição.

Sendo assim, o que ocorreu foi um processo de agendamento da desinformação sobre o que realmente tratava a PEC, como veremos adiante.

A PEC 37 na Ordem do Dia

Para justificar o agendamento, consideramos o fato de o Ministério Público ser uma entidade que tem comprovadamente, a partir de pesquisa de opinião, alto nível de credibilidade junto à sociedade. De acordo com dados de uma pesquisa realizada pelo



ICJ Brasil (Índice de Confiança na Justiça), elaborados pela Direito GV, no quarto trimestre de 2012, em estados de todas as regiões do País, o Ministério Público consta como a terceira entidade que mais tem credibilidade junto à opinião pública, perdendo apenas para as Forças e Armadas e a Igreja Católica. Já a polícia ficou na sétima posição, perdendo para instituições como o governo federal e a imprensa escrita.

A hipótese da *agenda-setting*, segundo o escritor, crítico literário e professor de Literatura Latino-americana da Universidade de Virginia, Donald Leslie Shaw (In WOLF, 2012, p. 143), sustenta que,

(...) em consequência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público é ciente ou ignora, dá atenção ou descuida, enfatiza ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas tendem a incluir ou excluir dos próprios conhecimentos o que a mídia inclui ou exclui do próprio conteúdo. Além disso, o público tende a conferir ao que ele inclui uma importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos meios de comunicação de massa aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas (SHAW, 1979, p. 96).

A partir do momento em que a instituição Ministério Público recorreu a uma estratégia comunicacional de difundir a tese de que com a aprovação da PEC 37 perderia poderes de investigação, a mídia repercutiu a informação da mesma forma, sem abrir espaço para qualquer outra interpretação. Isso traduz a citação de Shaw, visto que a população deu razão e enfatizou o tema, da forma como a mídia divulgou. Basta analisarmos títulos de matérias veiculadas sobre o tema, em diversos meios de comunicação, para constatar a parcialidade. Vamos aos exemplos.

No portal da Rádio CBN, o título do *link* para uma rápida reportagem sobre o tema, no dia 12 de abril de 2013, tinha o título “Ato público protesta contra PEC 37, que tira do MP poder de investigação”. Na matéria, a repórter falava sobre a PEC como a proposta “(...) que tira poder de investigação dos ministérios públicos estaduais e federal, além dos tribunais de contas, corregedorias etc.”.

Já o portal da Revista Veja publicou uma entrevista do presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, no dia 12 do mês seguinte, com o título “PEC 37: ‘É difícil dizer que a polícia é isenta’”, e o intertítulo “Para Alexandre Camanho, presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, polícia não tem isenção nem estrutura para monopolizar investigações criminais”. Vale salientar, neste caso, que constatamos, a partir de contato feito com a Associação de Delegados de



Polícia do Brasil (Adepol), que nenhum representante das polícias foi entrevistado ou mesmo procurado pela revista.

A Gazeta Digital, do Rio Grande do Sul, divulgou matéria no dia 12 de junho com o título “PEC 37 representa um desastre à democracia brasileira, diz CNJ”. Neste caso, o lide é foi escrito fora do padrão jornalístico, pois traz um trecho de uma nota técnica do Conselho Nacional de Justiça, e a explicação do que se trata a redação:

“A Proposta de Emenda à Constituição 37 jamais deveria ser aprovada à luz de critérios de eficácia e eficiência do sistema de persecução criminal. Ela impõe uma exclusão e, conseqüentemente, o afastamento entre os órgãos públicos competentes à elucidação de delitos, propósito que é frontalmente contrário aos interesses do Estado e afrontoso à sociedade”. Esse é o posicionamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que emitiu nota técnica na qual se manifesta contra a aprovação da medida em trâmite no Congresso Nacional.

No Jornal da Globo, da emissora Rede Globo, a âncora disse o seguinte, na edição do dia 19 de junho: “O presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, resolveu adiar em uma semana a votação da chamada PEC 37, que limita o poder de investigação do Ministério Público”. O *link* da edição na internet foi “Votação da PEC que limita o Ministério Público é adiada”.

No portal UOL, uma da matéria publicada no dia 20 de junho do mesmo ano, teve o lide “O presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), decidiu adiar a votação da Proposta de Emenda à Constituição 37 (PEC 37), que impede o Ministério Público (MP) de investigar crimes, tornando a função exclusiva das polícias federal e civil”. O título: “Câmara adia votação de proposta que limita poder de investigação do MP”. Interessante neste caso é que, como já colocado, está explícita na Constituição a exclusividade da investigação pela Polícia Judiciária e o redator usou isso como fato novo, com a palavra “tornando”, como se não o fosse.

No dia seguinte, o *site* do Jornal Folha de São Paulo trouxe uma matéria com o título “SP terá ato contra projeto que retira investigação do Ministério Público”, com o seguinte lide:

Promotores paulistas e integrantes do movimento "Dia do Basta" vão realizar neste sábado (22), em São Paulo, uma manifestação contra a aprovação da PEC (proposta de emenda constitucional) 37, que retira o poder de investigação do Ministério Público em casos criminais.



Em uma passagem na Rádio Metrópole, disponível no portal Metro1, no dia 07 de junho de 2013, o jornalista Alexandre Garcia alertou para a forma equivocada como estavam sendo divulgadas as notícias sobre a PEC 37:

Os títulos dos jornais estão cheio de mentiras, dizem assim: ‘Emenda sobre o Ministério Público’, não é. ‘PEC que limita o Ministério Público vai ser votada’, não é, é mentira. A PEC, eu vou ler pra vocês o que diz, acrescenta o parágrafo décimo no artigo 144 que é aquele que fala da segurança pública. Diz o seguinte: a apuração das infrações penais incube privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal’, ponto, é só isso.

A fala de Garcia alertou para a subtração da questão constitucional pelos veículos de comunicação quando tratavam da PEC 37, fenômeno que se traduz na hipótese da espiral do silêncio, sobre o qual trataremos a seguir.

Constitucionalidade Silenciada

A hipótese da espiral do silêncio, proposta pela cientista política alemã Elisabeth Noelle-Neumann, representa um fenômeno que simula uma estrutura circular e crescente de tendência ao silêncio da parcela que representa a minoria da opinião pública. A partir do momento que os meios de comunicação impuseram uma imagem negativa da PEC 37, essa opinião passou a ser predominante na sociedade, e os que se posicionavam a favor não tiveram espaço para se manifestar nos meios.

Fazendo menção ao relatório já citado da ICJ Brasil, quando se refere à polícia, o mesmo aponta que “os entrevistados foram questionados sobre a confiança que depositam na polícia: 42% declararam que a polícia é uma instituição confiável ou muito confiável”.

Desta forma, o alto o nível de insatisfação e descrédito (58%) da polícia junto à opinião pública resultou em consequente desconfiança na instituição, afetando sua legitimidade, o que levou a imprensa a silenciar sobre o verdadeiro papel da PEC 37, omitindo a constitucionalidade da matéria. Isso fez com que a opinião pública - formada inclusive pelos que desconheciam a proposta, mas não queriam divergir da maioria – migrassem para o apoio ao discurso do MP.

Sobre essa influência, Neumann fez uma consideração (In HOHLFELDT, p. 232):



A tese de que os mídia não modificam atitudes mas apenas reforçam-nas não pode ser sustentada sob determinadas condições de consonância e acumulação (...). É verdade que existe uma tendência a proteger as atitudes através da seleção perceptiva. Mas até o momento a percepção seletiva está se tornando restrita – pela consonância das reportagens e dos editoriais, reforçados pela acumulação das periódicas repetições da mídia – a maioria das atitudes pode ser influenciada ou moldada pela mídia.

Com a postura da mídia diante do tema PEC 37, houve um apagamento dos discursos que deveriam ser publicados, que foram substituídos por outros argumentos. Divulgou-se, por exemplo, que a aprovação da PEC reduziria o número de órgãos para fiscalizar. Mas pelo contrário, quando o Ministério Público tenta realizar investigações criminais por conta própria, deixa de cumprir com uma de suas funções constitucionais: a de fiscal da lei.

Outro argumento: a PEC excluiria atribuições do Ministério Público reconhecidas pela Constituição, enfraquecendo o combate à criminalidade e à corrupção. Contudo, o texto constitucional é pontual ao elencar as funções e competências do Ministério Público e fazer investigação criminal não é uma delas. O criminalista Marcio Thomaz Bastos resumiu a questão sem deixar margem para interpretações: “A Constituição não tem palavras ocultas. Quando quer, diz; quando não diz, não quer”. Pensamentos como este foram ocultados, como também o fato que quando o MP se aventura numa investigação criminal autônoma, as investigações correm o risco de ser anuladas pela justiça.

A imprensa também divulgou que a possível aprovação da PEC iria gerar insegurança jurídica e desorganizar o sistema de investigação criminal. Mas a investigação criminal pela Polícia Judiciária tem regras legais, além de ser controlada pelo próprio Ministério Público e pelo Poder Judiciário. Na investigação criminal feita pelo Ministério Público não há regras, não existe controle, não há prazos, de acordo com a Constituição Federal.

Houve ainda o argumento de que as polícias Cíveis e Federal não tinham capacidade operacional para levar adiante todas as investigações, porém o Ministério Público não estava interessado em todas as investigações. O já mencionado jurista Marcio Thomaz Bastos chegou a fazer uma colocação nesse sentido: “(...) o Ministério Público Federal quer selecionar as investigações que faz. Quer aquelas que sabe que vão



aparecer na TV, que vão dar manchetes de jornal e passar no Jornal Nacional. Não querem fazer o amassar de barro do dia a dia”. Bastos foi um dos principais responsáveis pelo aparelhamento que a Polícia Federal tem hoje e pela estruturação do Judiciário do jeito que está, quando esteve ministro da Justiça.

A mídia também propagou a ideia de que a proposta de emenda impediria o trabalho cooperativo e integrado dos órgãos de investigação, mas mesmo com a aprovação da PEC, o Ministério Público manteria suas prerrogativas de participar ativamente da investigação criminal realizada pelas polícias civis e federal, por meio de requisições de instauração de inquérito policial e de diligências investigatórias.

Por fim, outro assunto que o Ministério Público propagou - e a mídia silenciou o juízo -, é de que a PEC 37 iria à contramão de tratados internacionais assinados pelo Brasil. Mas os referidos tratados ratificados pelo Brasil, entre eles a Convenção de Palermo (contra o crime organizado), a Convenção de Mérida (corrupção) e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional determinam tanto a participação do Ministério Público quanto da Polícia Judiciária. Entretanto a participação de cada um, assim como das demais autoridades, estaria regulada no ordenamento jurídico pátrio que não contempla a investigação criminal autônoma produzida diretamente pelos membros do Ministério Público. Mais uma vez a constitucionalidade foi silenciada.

O jornalista Alexandre Garcia alertou para a situação da omissão de informações e do desinteresse da sociedade pelo esclarecimento, em sua crônica na Rádio Metrôpole:

(...) basta a pessoa ser alfabetizada e ler a Constituição, que está acessível pela internet. Basta ler, já está escrito na Constituição, não tem nenhuma alteração. O Ministério Público, não está previsto na Constituição, que ele deva ter funções de polícia judiciária, que é a polícia que investiga, e essas funções estão expressas na Constituição, que são funções da polícia federal e das polícias civis (...). É incrível que esse País caia numa falácia, caia numa mentira, mesmo sabendo ler. Basta ler a Constituição e ponto final.

Os protestos ocorridos em todo o País em julho de 2013, a partir de manifestações contra aumento em tarifa de transporte público, e que acabaram por absorver outras demandas como saúde e educação, trouxeram também o movimento do Ministério Público contra a PEC 37, na mesma época em que a proposta estava na pauta de votações do Congresso Nacional.



Assim, a proposta foi colocada em votação pela Câmara dos Deputados e rejeitada pelos parlamentares, deixando o país na mesma situação de indefinição acerca da real competência do Ministério Público nas investigações criminais do país, apesar de todos os contra-argumentos.

Conclusão

Diante do que foi exposto neste artigo, podemos chegar à conclusão de que, nos trechos selecionados, a mídia, ao tempo que fez o agendamento da Proposta de Emenda à Constituição número 37, apagou o discurso da constitucionalidade da mesma, ainda que entidades e especialistas se manifestassem a favor e que a justificativa da PEC estivesse acessível na Constituição Federal.

A hipótese da espiral do silêncio da cientista social Elisabeth Noelle-Neumann, de que a opinião pública tende a se homogeneizar, formando um pensamento comum entre a maior parte da população, ficou evidente na sociedade brasileira. Tudo isso por conta da postura da mídia diante da PEC 37, pois foi mais conveniente para os meios de comunicação pautar o argumento de uma entidade bem quista na opinião pública, como foi colocado no desenvolvimento deste artigo, do que o pensamento crítico da minoria, que alertou para a constitucionalidade da matéria.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto Nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional.

BRASIL. Decreto Nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição número 37, de 2011.

CANÁRIO, Pedro. Função Definida. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-24/mp-investigacoes-aparecem-tv-thomaz-bastos>>



MARTINO, Luiz C., HOHLFELDT, Antonio, FRANÇA, Vera Veiga. (Orgs.). “Teorias da Comunicação: conceitos, escolas e tendências.” Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVA, Luiz Martins da. Teorias da Comunicação no século XX. Brasília, DF: Casa das Musas, 2009.

WOLF, Mauro . “Teorias das comunicações de massa”. Tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10754>>

Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/pais/2013/04/12/ato-publico-protesta-contrapec-37-que-tira-do-mp-poder-de-investigacao.htm>>

Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/noticias/valor-online/2013/06/20/camara-adiavotacao-de-proposta-que-limita-poder-de-investigacao-do-mp.htm>>

Disponível em: <<http://fgvnoticias.fgv.br/noticia/pesquisa-do-icjbrasil-avalia-confianca-nas-instituicoes-do-estado>>

Disponível em: <<http://gazetadigital.com.br/conteudo/show/secao/9/materia/381721>>

Disponível em: <<http://globoTV.globo.com/rede-globo/jornal-da-globo/v/votacao-da-pec-37-na-camara-dos-deputados-e-adiada/2644642/>>

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1299387-sp-tera-ato-contraprojeto-que-retira-investigacao-da-promotoria.shtml>>

Disponível em: <<http://www.metro1.com.br/alexandre-garcia-comenta-que-noticias-sobre-pec-37-sao-cheias-de-mentiras--3-32388,noticia.html>>

Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/pec-37-e-dificil-dizer-que-a-policia-e-isenta>>