

A papel da imprensa na política ambiental^{1*}

Klaus Frey

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Resumo

Partindo de uma reflexão teórica em torno do papel da imprensa na criação de uma esfera pública democrática e na promoção do desenvolvimento sustentável, este artigo apresenta os resultados de um levantamento hemerográfico dos principais fatos ambientais que foram veiculados na imprensa catarinense durante a década de 1990. O objetivo do estudo foi

Abstract

Starting from a theoretical reflection about the role of the press in creating a democratic public sphere and promoting sustainable development, this article presents the outcome of an hemerographic survey of the main environmental facts which have been propagated in the press of the Brazilian State of Santa Catarina in the nineties. The objective of the study has been

* O papel da imprensa na política ambiental

¹ Este artigo está baseado nos resultados do projeto de pesquisa: "Fatos sociais e visibilidade pública em Santa Catarina. Um estudo hemerográfico sobre a década de noventa", realizada no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, na Universidade Federal de Santa Catarina, sob coordenação dos Professores Dr. Erni J. Seibel e Dr. Klaus Frey, contando com auxílio financeiro do Fundo de Pesquisa (FUNPESQUISA) da UFSC. A pesquisa parcial referente à visibilidade da temática ambiental na mídia contou com a participação da bolsista de iniciação científica Carla Valéria Bublitz Bier, financiada pelo programa PIBIC do CNPq.

analisar a visibilidade pública dos fatos ambientais, além de interpretar o perfil das notícias ambientais no que diz respeito ao papel da imprensa na consolidação de uma política ambiental no Estado de Santa Catarina. O estudo demonstra uma importância ainda limitada da questão ambiental no noticiário local e, com isso, um papel muito restrito da imprensa na consolidação de uma política ambiental no estado. Por este motivo, é discutida a necessidade de uma reorientação da imprensa face ao desafio do desenvolvimento sustentável democrático.

to analyse the public visibility of environmental facts and furthermore to interpret the profile of news about environment considering the role of the press in consolidating environmental policy in the State of Santa Catarina. The study shows that environmental issues still occupy limited space in the local press and that the press contributes in a very limited way to the consolidation of environmental policy in the State. Thus the article discusses the necessity of reorientation of the press in view of the challenge of democratic sustainable development.

Palavras-chave: Política ambiental, desenvolvimento sustentável, imprensa, democracia ambiental.

Keywords: Environmental policy, sustainable development, press, environmental democracy.

Introdução

A política ambiental é uma área de políticas públicas relativamente nova que começou a ganhar importância na agenda política brasileira a partir dos anos 70. Isto não significa que anteriormente o poder público, tanto nos níveis federal e estadual, mas particularmente no nível municipal, não teria se preocupado com problemas que atingem o meio ambiente. O saneamento básico, a limpeza urbana e o tratamento do lixo são tarefas clássicas na prestação de serviços urbanos com impactos evidentes sobre o meio ambiente urbano. Porém, a percepção de tais atividades como parte integral de uma política ambiental local específica é mais recente, e ainda não conseguiu se disseminar em todas as prefeituras e administrações municipais.

De acordo com Eduardo Viola foi em Santa Catarina, na cidade de Lages, na administração do Prefeito Dirceu Carneiro – a partir de 1977 – que pela primeira vez um governo local tentou efetivar uma política “combinando valores de justiça social, equilíbrio ecológico e democracia de base”. A gestão participativa de Lages foi, conforme este pesquisador, responsável pela “primeira experiência de ‘ecodesenvolvimento espontâneo’ no Brasil” (VIOLA, 1987, p. 94).

Nos países mais desenvolvidos, o movimento ecológico era – além de uma reação à crescente destruição dos recursos naturais – sobretudo consequência de uma mudança significativa de valores da população, ao passo que nos países em desenvolvimento, onde o maior desafio da política ambiental local se apresenta enquanto luta contra a “‘pollution’ of misery” (CALVACANTI, 1991, p. 474), a luta pelo meio ambiente urbano é estreitamente ligada e inseparável da luta social contra a pobreza. São a falta de acesso à água potável e a precariedade de coleta e tratamento de esgoto e de lixo os problemas que mais atingem os grupos sociais mais fracos e acarretam graves riscos de saúde para a população mais carente. Estes problemas ligados à prestação dos serviços públicos básicos – nos países mais desenvolvidos em boa parte solucionados – representam ainda o enfoque principal da política ambiental, não obstante o aumento dos problemas ligados à industrialização intensificada, como poluição do ar e da água, e em consequência, o agravamento de doenças respiratórias e intestinais. Isto é, “as cidades brasileiras sofrem simultaneamente de problemas dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos” (HOGAN, 1992, p. 165).

Este artigo se baseia num levantamento hemerográfico dos principais fatos ambientais demandantes de políticas públicas e que foram expressos na imprensa durante a década de 90. O objetivo é traçar o perfil destes fatos ambientais para, a partir daí, interpretar tais dados no que diz respeito ao papel da imprensa na consolidação de uma política ambiental no Estado de Santa Catarina. A partir de uma reflexão teórica sobre o papel da imprensa na criação de uma esfera pública democrática e na promoção da questão ambiental e dos resultados do estudo empírico, será discutido o papel da imprensa na promoção do desenvolvimento sustentável e democrático no contexto da sociedade de informação.

O papel da imprensa na criação de uma esfera pública democrática e na promoção do desenvolvimento sustentável

Nas concepções teóricas referentes ao desenvolvimento sustentável² o enfoque predominante está sobre a questão dos atores potencialmente mais promissores para a promoção efetiva de um desenvolvimento ecologicamente sustentável. O *mainstream* do liberalismo econômico aposta nas “forças de auto-regulação” do mercado como melhor mecanismo para garantir a satisfação dos desejos individuais, inclusive dos desejos ambientais (DRYZEK, 1992, p. 19). O crescimento econômico é considerado o “motor imprescindível” (WELTKOMMISSION, 1987, p. 205) para a economia mundial se tornar suficientemente forte a fim de poder combater tanto a pobreza no mundo como, em consequência disso, a crise ecológica³. A abordagem ecologista do desenvolvimento sustentável (REES, 1994), em contraposição, tende a desconfiar da capacidade do mercado de promover o bem comum. No contexto de um modelo que privilegia os interesses individualistas no processo de desenvolvimento, a dimensão ambiental acaba necessariamente em segundo plano. Persegue-se, portanto, a superação dos problemas ambientais por meios gerenciais, dentro de uma perspectiva reformista e tecnocentrista. A expertise profissional e a burocracia ambiental são consideradas elementos cruciais na promoção do desenvolvimento sustentável (MASON, 1990, p. 24-25, MERCIER, 1994, p. 352-3). Advoga-se a concepção hobbesiana de um Estado de instituições vigorosas com ampla força impositiva para amenizar as insuficiências do sistema de democracia liberal frente à tragédia dos bens comuns⁴.

Contudo, nas últimas décadas tem se tornado cada vez mais evidente a incapacidade do modelo liberal de mercado, em promover de fato a internalização dos custos ambientais nas relações econômicas e comerciais devido – antes de qualquer coisa – a resistências de ordem política. Também o Estado parece perder progressivamente a sua

² Ver a respeito FREY (2001b).

³ Ver a respeito da abordagem econômico-liberal: MUNASINGHE (1994), mas também a visão extremamente crítica de TRAINER (1990) frente à concepção de desenvolvimento sustentável da Comissão Mundial. Para Trainer a proposta do relatório Brundtland não passa de uma perpetuação da antiga teoria do “trickle down”, que na prática se mostrou muito pouco realista (p.78).

⁴ Ver a concepção de OPHULS (1992) de uma “steady-state society” e referente à tragédia dos bens comuns: HARDIN (1977).

capacidade de condução hierárquica e de planejamento tecnocrático do processo de desenvolvimento. Com isso, vem ganhando força e legitimidade uma vertente de pensamento que sugere eleger – ao lugar do mercado ou do Estado – a sociedade civil como ator privilegiado na promoção da consciência ecológica e na valorização dos interesses ambientais nos processos de decisão política.

Esta abordagem política de participação democrática parte do pressuposto de que apenas um *modelo de imposição de vontade pública conduzida pela base* – o qual, a propósito, é defendido pelo movimento ecológico como ordem política preferencial⁵ – possa impulsionar as transformações profundas que o princípio da sustentabilidade requer. A esperança de que o conflito e a confrontação política poderiam promover o desenvolvimento sustentável baseia-se na avaliação de que a solução dos problemas sócio-ambientais não depende (como defende a abordagem econômico-liberal de mercado), em primeiro lugar, do alcance de um crescimento econômico, nem (como defende a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento) de uma melhor compreensão científica e um planejamento eficiente, mas antes da superação de conflitos de distribuição e de criação de justiça social; logo, trata-se de uma questão eminentemente política. Em contraposição às abordagens ecocêntricas cujo foco de atenção é a natureza e sua proteção, a abordagem política de participação democrática parte do pressuposto de que o ser humano e a sociedade devem estar no centro de atenção e de reflexão. Portanto, essa abordagem pode ser considerada como uma “abordagem sociológica do desenvolvimento sustentável” (CERNEA, 1994).

A luta contra agressões ao meio ambiente pressupõe – segundo a abordagem política de participação democrática – uma luta pelo respeito e a garantia dos direitos básicos dos socialmente mais fracos e pela criação de uma esfera pública, dentro da qual podem ser discutidas e resolvidas questões referentes à ecologia e à natureza, como também referentes aos problemas sócio-ambientais. Trata-se – nas palavras de Ulrich Beck – da necessidade da “invenção do político enquanto condição básica universal de existência humana” (BECK, 1993, p. 65).

⁵ Para LEFF (1992, p. 48) trata-se no movimento ambiental de „un movimiento histórico, de transformación civilizatoria”, o qual „se sustenta em principios de autonomía, autogestión y autodeterminación para promover una democracia participativa y un desarrollo descentralizado”.

Parte-se da hipótese básica que é apenas através da política que se promoverá a desprivatização do meio ambiente e se garantirá o respeito aos direitos ambientais das populações” (ACSELRAD, 1992, p. 31). A idéia de uma inteligência científica neutra no âmbito da administração torna-se um mito no contexto de condições ecológicas complexas, particularmente diante das dimensões morais e políticas dessas questões (DRYZEK, 1992, p. 28).

Contudo, a abordagem política de participação democrática parte da necessidade de uma ampla participação da sociedade civil para determinar os objetivos das políticas ambientais, visto que, no fundo, se trata de questões altamente subjetivas e sujeitas a juízos de valor. Parte-se do pressuposto de que só uma abordagem participativa estaria em condições de incorporar as necessidades e interesses de todos os segmentos da sociedade, de futuras gerações e de outras espécies nas decisões políticas (PAEHLKE, 1996, p. 19). Deste ângulo, torna-se imprescindível uma democratização ecológica que requer a proliferação de valores democráticos e ao mesmo tempo de valores ecológicos, ou seja, tanto a democratização do processo político como a ecologização das políticas públicas (DRYZEK, 1996, p. 108-9). A idéia de uma democracia ecológica ou ambiental refere-se, portanto, a uma concepção normativa que aposta na possibilidade de se chegar a uma compreensão e a soluções comuns dos problemas ambientais pelo aperfeiçoamento do processo comunicativo e pela garantia das condições sociais e ecológicas da liberdade comunicativa (MASON, 1999).

Uma importante referência para a abordagem política de participação democrática é o “modelo procedimental de democracia deliberativa” de HABERMAS (1992, 1993 e 1995), baseada na sua “teoria da ação comunicativa”. Na sua teoria de democracia deliberativa, Habermas salienta a importância da sociedade civil e da institucionalização de procedimentos democráticos, os quais, por sua vez, teriam que estar assegurados pelos direitos básicos liberais. O modelo habermasiano visa o fortalecimento de uma esfera pública ativa”, que seria a instância geradora de poder legítimo [...], a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo” (COHN, 1995, p. 49).

A legitimação no modelo habermasiano provém da formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas, baseada em condições favoráveis de comunicação e em procedimentos claros e transparentes.

Conforme Habermas, é inerente ao processo comunicativo um grande potencial gerador de solidariedade, o que torna esta proposta bastante promissora no que concerne ao desafio ecológico. Particularmente conflitos ecológicos exigem que a sociedade civil “has to be something more than a source of activists for interest groups and parties, participants in state-sponsored exercises in participation, and expert witnesses” (DRYZEK, 1996, p. 120). A sociedade civil deve estar em condições de gerar formas associativas autônomas que se desenvolvem em interação com as instituições estatais, mantendo, porém, a sua independência.

A mídia ganha com isso central importância no modelo de participação democrática tendo em vista sua potencial capacidade de consolidação de uma sociedade civil autônoma⁶. Uma mídia democrática pode ou deve dar voz aos anseios e preocupações da sociedade civil. Além disso, ela dispõe de um grande potencial para influenciar a opinião pública, desempenhando, portanto, um papel fundamental no processo de conscientização da população no que tange à ameaça ecológica.

A viabilidade de um modelo de desenvolvimento sustentável impulsionado pela sociedade civil passa, portanto, pela existência de uma mídia democrática e aberta. Ela deve ser disposta a abrir, de forma ativa, espaços para uma discussão crítica e pluralista dos problemas e conflitos ambientais que se encontram na agenda pública do sistema político. Por outro lado, ela tem que se mostrar capaz de inserir novos assuntos de interesse público na agenda política. O grau de maturidade tanto da mídia quanto da sociedade civil se evidencia conforme sua capacidade em efetivar discussões amplas de temas abrangentes e transsetoriais como o do desenvolvimento sustentável, evitando a tendência à fragmentação setorial que caracteriza a prática do processo político nas sociedades modernas e complexas.

Em relação aos interesses de lucro de caráter imediatista, os valores ambientais costumam sair perdendo, uma vez que a distribuição de poder nas democracias liberais é bastante desigual e que dominam as posições privilegiadas do capital e dos interesses econômicos com seu grande potencial de pressão. Em geral, a democracia liberal privilegia os interesses particulares de pessoas ou grupos sociais específicos, em detrimento dos interesses ecológicos de caráter geral e difuso. Na maioria das vezes, o empenho a favor de soluções para problemas ecológicos de grande escala,

⁶ Referente ao caso brasileiro, ver COSTA (1997).

que não beneficiam grupos sociais específicos, não se traduz em vantagem eleitoral significativa. O horizonte de tempo é - como no sistema econômico - bastante curto, não indo além das próximas eleições. Cabe à mídia, portanto, tematizar e inserir no debate público as preocupações com o bem comum; contribuindo para a conscientização da população, para que esforços de atores políticos a favor do bem comum possam encontrar respaldo e apoio por parte de uma sociedade crescentemente conscientizada e, conseqüentemente, resultar em recompensas em forma de ganhos eleitorais.

O possível êxito de um modelo de democracia ambiental ou ecológica, baseado em uma sociedade civil ativa, motor e promotor de um novo modelo sustentável de desenvolvimento, passa portanto necessariamente pela existência de uma mídia aberta, pró-ativa e engajada na luta pela proteção do meio ambiente. Como mostram estudos empíricos⁷, a mobilização democrática e o engajamento civil tornam-se mais fáceis em torno de assuntos específicos e quando indivíduos, grupos e setores sociais são diretamente afetados ou interessados nos assuntos em questão. Em contrapartida, mostrou-se muito mais difícil a mobilização democrática da sociedade como um todo em prol de objetivos difusos e amplos, como é o caso do desenvolvimento sustentável. Um empenho efetivo tanto das instituições da sociedade civil como também da mídia é de fundamental importância para o modelo de participação democrática de desenvolvimento sustentável.

Estudo hemerográfico sobre a visibilidade da questão ambiental na imprensa catarinense

Metodologia

O trabalho, com base em informações hemerográficas, pesquisou os principais fatos ambientais, objetos ou não de ações públicas que tiveram visibilidade pública em Santa Catarina na década de noventa. A investigação abrangeu o período entre 1990 e 1999, num total de 794 notícias, tendo como fonte o jornal "Diário Catarinense"⁸.

⁷ Ver p.ex. FREY (1996, 1997).

⁸ Essa restrição ao Diário Catarinense se deve ao fato de que, em primeiro lugar, a cobertura que os maiores jornais do Estado de Santa Catarina dão aos temas regionais é bastante reduzida e, em segundo lugar, não existem arquivos de jornais das principais cidades do interior, disponíveis na capital. Por outro lado, trata-se do jornal com o maior número de leitores no estado de Santa Catarina.

As notícias foram resumidas e classificadas para posterior análise, identificando-se: a) os *atores sociais* envolvidos, quais sejam, as instituições que permeiam a dinâmica político, administrativa e social dos fatos levantados (governos e sociedade civil - prefeitos, órgãos públicos, partidos, sindicatos, ONG's); b) as *relações políticas* que perpassam estas instituições (arenas públicas, relações clientelistas, "lobbismo", conflitos políticos); c) as *demandas* expressas pelos atores sociais; e d) o *perfil* das demandas (dimensão espacial e temporal; hierarquia e proporção no conjunto dos fatos levantados).

A metodologia de pesquisa consistiu em:

- a) Seleção das notícias por ano e por sub-tema;
- b) Transcrição da manchete, data e página correspondente;
- c) Resumo da notícia;
- d) Classificação por palavra chave.

Categorização

A fim de poder avaliar o papel da imprensa no processo de consolidação de uma política ambiental, cabe distinguir entre dois tipos de notícias e reportagens veiculadas na imprensa: primeiro, artigos nos quais prevalecem interesses individuais ou particulares que podem estar colocados em jogo devido a processos de deterioração ambiental, ou nos quais estão em questão as lutas concretas contra riscos e ameaças que afetam diretamente a população. Segundo, artigos que transpõem interesses particulares e onde o nexo com problemas ecológicos globais é tematizado ou pelo menos colocado em evidência. Há uma contraposição clara entre os dois tipos de notícias. No primeiro grupo as notícias não refletem necessariamente um grau mais elevado de conscientização por tratar-se de ameaças ou problemas concretos e específicos, resultado da própria pressão das pessoas afetadas pelos problemas ou de acontecimentos ambientais reais e tendencialmente de caráter imediatista. No segundo grupo, no entanto, teríamos notícias que mostram interdependências entre problemas locais e questões globais e que salientam a necessidade de uma visão mais holística e integrada da questão ambiental. No caso da existência de notícias deste grupo podemos presumir um certo grau de consciência referente ao caráter sistêmico dos problemas ambientais.

No entanto, face à impossibilidade de realizar estudos qualitativos, atribuindo cada notícia a uma dessas categorias, o que exigiria uma análise mais substantiva de cada notícia, decidimos criar subcategorias para aumentar o valor analítico e interpretativo de nossos dados. A primeira distinção divide as notícias em setores da política ambiental, ou em *policy issues*, a segunda cria categorias analíticas capazes de apreender o conteúdo específico de cada *policy issue*.

Primeiramente, foram criadas as seguintes subcategorias:

Quadro1
Categorias de acordo com setores ambientais

Classificação	Conteúdo
Saneamento básico	Abastecimento de água potável; coleta e tratamento de esgoto.
Resíduos sólidos	Coleta ou tratamento de resíduos sólidos; reaproveitamento e reciclagem; programas educativos na área de lixo; "lixões" ou aterros sanitários.
Proteção de recursos naturais (PRN)	Agressões aos recursos naturais; ações e políticas de proteção do ar, da água, do solo, da fauna e flora; zoneamento ambiental.
Gestão ambiental	Medidas, ações, planos, manifestações etc.
Política ambiental	Percepção, registro e avaliação de problemas; financiamento; legislação e regulamentação; arranjos institucionais/ gestão; projetos de planejamento e implementação; educação/ conscientização; manifestação política (população, sociedade civil).

No caso da categoria "Gestão ambiental" trata-se de medidas, ações, planos, manifestações etc. que, em princípio, ultrapassam objetivos setoriais e pontuais e visam uma política integrada ou "holística" de meio ambiente. Isto não quer dizer que políticas ou medidas setoriais não podem fazer parte de uma estratégia integrada de desenvolvimento sustentável, porém somente se estiverem subordinadas, ou pelo menos, bem sintonizadas com as metas, diretrizes, concepções, planos, procedimentos e instituições que supostamente norteiam as estratégias de desenvolvimento sustentável. No que diz respeito, p.ex., aos arranjos institucionais consideramos, a criação de um Conselho Municipal do Meio Ambiente parte da "Gestão ambiental", enquanto a criação de uma Secretaria de Saneamento Básico se insere na área "Saneamento básico".

Esta distinção não implica, entretanto, na suposição de que as notícias referentes a “Gestão ambiental” são *de fato*, expressão de uma visão mais integrada e holística. Apenas podemos afirmar que na notícia a questão ambiental é tratada como uma preocupação ou política própria, e que, p.ex., os planos, medidas, projetos etc. são *potencialmente* apropriados para sustentar uma política ambiental mais integrada. Tal constatação não exclui a possibilidade de um Conselho ou uma Secretaria Municipal do Meio Ambiente, de fato, perseguir políticas apenas de caráter setorial ou pontual. É importante lembrar, neste contexto, que em um primeiro momento a pesquisa não visa analisar as características da política ambiental no Estado de Santa Catarina, mas sim registrar e organizar os fatos ambientais – objetos ou não de políticas públicas – que alcançaram visibilidade pública no estado. Se quiséssemos – a partir de uma análise hemerográfica – chegar a um conhecimento mais apurado da política ambiental em si, seria certamente necessário um aprofundamento qualitativo do estudo.

Dentro da categoria “Política ambiental” juntamos todas as notícias de todas as subcategorias (saneamento básico, lixo, proteção de recursos naturais, gestão ambiental) com o objetivo de demonstrar a relevância da política ambiental como um todo na imprensa, a fim de se obter uma melhor visualização do percurso do tema ambiental e com isso sua visibilidade pública no decorrer da década de 90.

Com a finalidade de uma melhor apreciação das formas de tratamento dos fatos ambientais pela imprensa, de uma melhor avaliação da forma de como a reportagem de tais fatos influencia o processo de conscientização e de formação de vontade política do leitor-eleitor e, finalmente, de uma melhor apreensão do conteúdo específico das políticas públicas, foi feita uma segunda subdivisão das notícias em categorias analíticas. As categorias analíticas – Percepção, Registro e Avaliação de Problemas; Financiamento; Legislação e Regulamentação; Arranjos Institucionais/Gestão; Projeto (Planejamento e Implementação); Educação/Conscientização; Manifestação Política – possibilitam chegar a uma apreciação mais pertinente das características qualitativas das notícias veiculadas na imprensa sobre o tema ambiental. Seguem algumas explicações referentes à delimitação e relevância destas categorias para esta pesquisa.

Percepção, registro e avaliação de problemas

Referente a esta categoria deve-se salientar a importância da função da imprensa para a assimilação de temas políticos pelo sistema político-administrativo e, portanto, para a incitação de um “policy-cycle”. Nem todos os problemas sociais se transformam em problemas ‘políticos’, provocando a proposição de ações administrativas ou a elaboração de políticas públicas capazes de solucionar tais problemas. A mídia com seu potencial de influência sobre a opinião pública exerce um papel crucial para que problemas sociais latentes possam adquirir relevância de ação do ponto de vista político e administrativo⁹. Entretanto, a ocorrência de notícias desta categoria também não significa que estes fatos acabaram se transformando *de fato* em temas relevantes do sistema político-administrativo ou que eles não teriam sido já assimilados pelo sistema político-administrativo, em consequência de ações de outros atores políticos.

Financiamento

Costuma ser uma categoria de central importância, particularmente nas políticas que exigem grandes investimentos de capital, como sobretudo a prestação dos serviços urbanos clássicos. O debate político-administrativo tende a se concentrar na questão do financiamento, ao passo que a discussão acerca dos objetivos, concepções e caminhos a serem trilhados frequentemente é negligenciada, ou – no melhor dos casos, isto é, se existem estratégias – acontece nos bastidores da arena política dentre um círculo de lideranças políticas seletas. Acreditamos, portanto, que um progresso em direção a uma política mais integrada e holística acarreta a tendência ao deslocamento do foco do debate político-público das questões meramente financeiras às questões estratégicas. Certamente este deslocamento não contesta ou questiona a importância das questões financeiras, contudo, estas tendem a se subordinar aos debates e diretrizes estratégicos.

⁹ Ver a respeito, FREY (2000a, p. 226 e seguintes).

Legislação e Regulamentação

A princípio, a legislação e a regulamentação são instrumentos de crucial importância para a implementação de políticas públicas. Por envolver a representação popular – a Câmara Municipal –, trata-se de uma área – pelo menos teórica- ou potencialmente – de caráter eminentemente político. Porém, como indicam estudos recentes, tanto no caso de coalizões fisiológicas de governo¹⁰, como no caso de governos fortes de caráter tecnocrático e pragmático¹¹, observa-se uma tendência de esvaziamento do legislativo e de redução da Câmara Municipal a um órgão de homologação de decisões do Executivo, o que costuma levar a uma despolitização tanto do processo legislativo como da política municipal em si.

Arranjos institucionais/gestão

Novos arranjos institucionais sempre implicam em mudanças das regras do jogo. Por se tratar de remodelações da estrutura dos processos e conflitos políticos e administrativos, é para se presumir de que tais decisões devem despertar conflitos acirrados entre os adversários políticos. Na prática, observa-se a ocorrência de tais conflitos apenas entre os atores diretamente afetados, e no caso de envolver a (re)distribuição de cargos e posições de poder. Entretanto, dificilmente consegue-se mobilizar a população a favor ou contra tais reformas, uma vez que os potenciais ganhos ou perdas se manifestarão apenas a médio ou longo prazo¹². Porém, particularmente na política ambiental, avanços mais significativos em direção a uma política mais integrada e holística dependem de novos arranjos institucionais e formas de gestão que possibilitam a superação da setorialização da política e da gestão. Consideramos portanto a tematização de tais assuntos através da mídia como essencial para conseguir o apoio político necessário para a implementação de reformas substanciais.

¹⁰ Ver a respeito ANDRADE (1998) num estudo sobre os processos decisórios na Câmara dos Vereadores e da Assembleia Legislativa de São Paulo.

¹¹ Ver a respeito o estudo sobre a política municipal em Santos e Curitiba (FREY 1996 e 1997).

¹² Ver a respeito FREY (2000a, p. 223 e seguintes).

Projeto (Planejamento e Implementação)

O acompanhamento do avanço de projetos governamentais por parte da mídia é de fundamental importância para que o cidadão enquanto eleitor possa, por um lado, exercer sua função de controlador do governo, por outro lado, ter possibilidades para participar na elaboração e implementação de políticas públicas.

Educação/Conscientização

Compartilhamos com GIDDENS (1996, p. 182) a convicção de que um desenvolvimento alternativo com pretensões emancipatórias pressupõe o enfrentamento de questões de estilo de vida e de ética, assim como uma nova postura diante das questões de “política de vida”. Deste ângulo, tornam-se fundamentais para o êxito da política ambiental a educação ambiental e a conscientização da população e dos tomadores de decisão. Se não houver consciência ecológica por parte dos eleitores, careceremos de condições mínimas para um possível avanço de atores e candidatos políticos dispostos a defender temas “verdes” na arena política.

Manifestação política

A existência de manifestações políticas por parte da população e da sociedade civil indica um certo grau de politização da questão ambiental. A falta de notícias sobre tais manifestações, no entanto, pode significar tanto uma falta de engajamento por parte da população, como também uma falta de ressonância por parte da imprensa. Contudo, fica patente a necessidade de a imprensa se transformar em um espaço aberto para manifestações políticas do movimento ambientalista para que o tema ambiental possa se tornar relevante no processo político-administrativo.

Resultados: a questão ambiental na imprensa catarinense na década de noventa

Numa primeira apresentação dos números levantados em nossa pesquisa podemos constatar, para toda a década, 794 notícias veiculadas pelo Diário Catarinense, ou seja, na média 0,22 notícias por dia, ou 1,53

notícias na semana. Como mostra a Figura 1, em boa parte dos anos as ocorrências variaram em torno de 50 a 70, com exceção dos anos 1995 (136 ocorrências), 1997 (122) e 1999 (104).

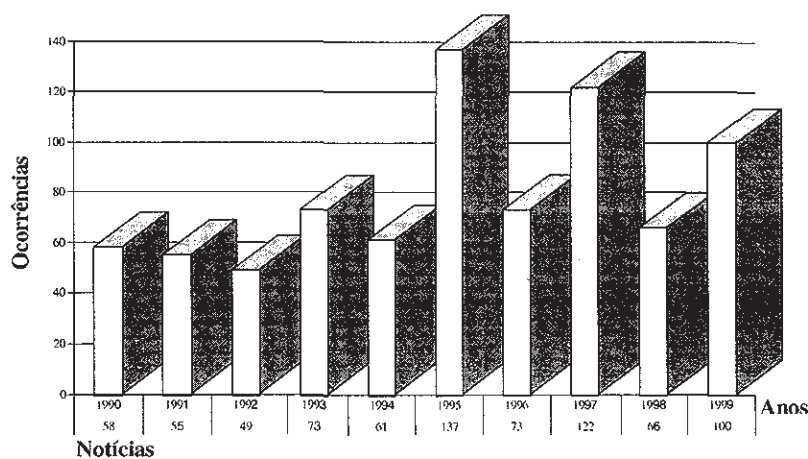


Figura 1
Notícias/Política Ambiental/por ano

O que mais chamou nossa atenção é que em 1992, no ano da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente no Rio de Janeiro, foi veiculado o menor número de notícias. Neste ano foram apenas 49 notícias que correspondem a uma média de apenas 0,13 notícias por dia. Contrariando todas nossas expectativas, este evento singular na história do movimento ambientalista, que além do encontro dos governos contou com a participação de 2.500 entidades não-governamentais de quase 150 países e que foi avaliado “como um avanço extraordinário no plano da consciência mundial” (LEIS, 1999, p. 173), não mostrou nenhum efeito significativo com relação à visibilidade pública deste tema na imprensa local de Santa Catarina.

Conforme ilustração na Figura 2, em todas as áreas da política ambiental (Saneamento Básico; Lixo; Proteção de Recursos Naturais; e Gestão Ambiental) foram 1995, 1997 e 1999 os anos com o maior número de ocorrências.

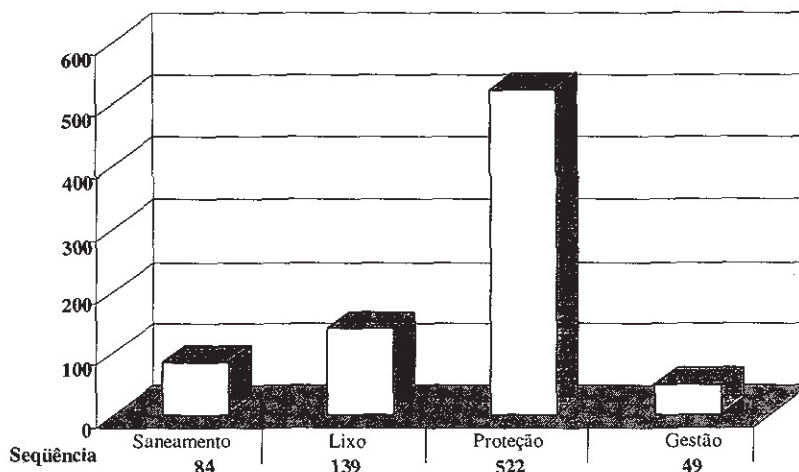


Figura 2
Política ambiental por área

Comparando as diversas áreas da política ambiental entre si sobressai a predominância de notícias na área “Proteção Recursos Naturais” (522 ocorrências, 66 %), seguida pela área “Lixo” (139 ocorrências, 18 %) e “Saneamento Básico” (90 ocorrências, 17 %). O fato de apenas 49 notícias com relação à gestão ambiental terem sido veiculadas pelo Diário Catarinense em toda década de noventa, por um lado, mostra a reduzida importância da política ambiental nas reportagens locais e com isso também a influência limitada que a questão ambiental exerce sobre o processo político, particularmente o processo eleitoral. Por outro lado, este dado é um forte indício para uma política ambiental muito pouco desenvolvida e consolidada no estado e nos municípios catarinenses.

Desconsideramos o ano de 1997 com vinte notícias veiculadas devido a algumas iniciativas dos governos recém-eleitos referentes à criação de Agendas 21 locais em algumas cidades como Florianópolis, Jaraguá do Sul e Joinville, podemos constatar para os restantes nove anos uma média de apenas 3,4 notícias/ano na área de Gestão Ambiental, indício claro de uma grande precariedade das reportagens nesta área (Figura 3).

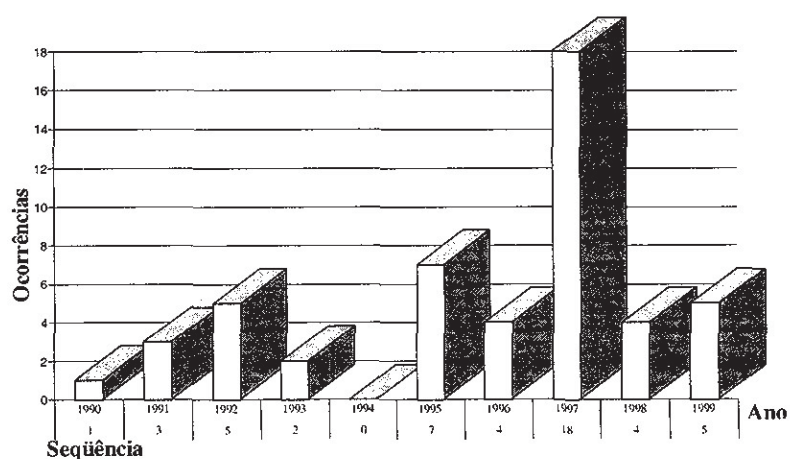


Figura 3
Notícias/Gestão Ambiental/por ano

O foco das reportagens ambientais é claramente a proteção de recursos naturais. Conforme uma primeira avaliação qualitativa predominam notícias referentes a agressões à natureza, sobretudo com relação à devastação da mata atlântica. A política ambiental urbana, por sua vez, é muito pouco representada no noticiário local. Ocupam maior espaço, as preocupações com os serviços públicos, ficando porém a dimensão propriamente ambiental da prestação ou não-prestação destes serviços ofuscada nas reportagens.

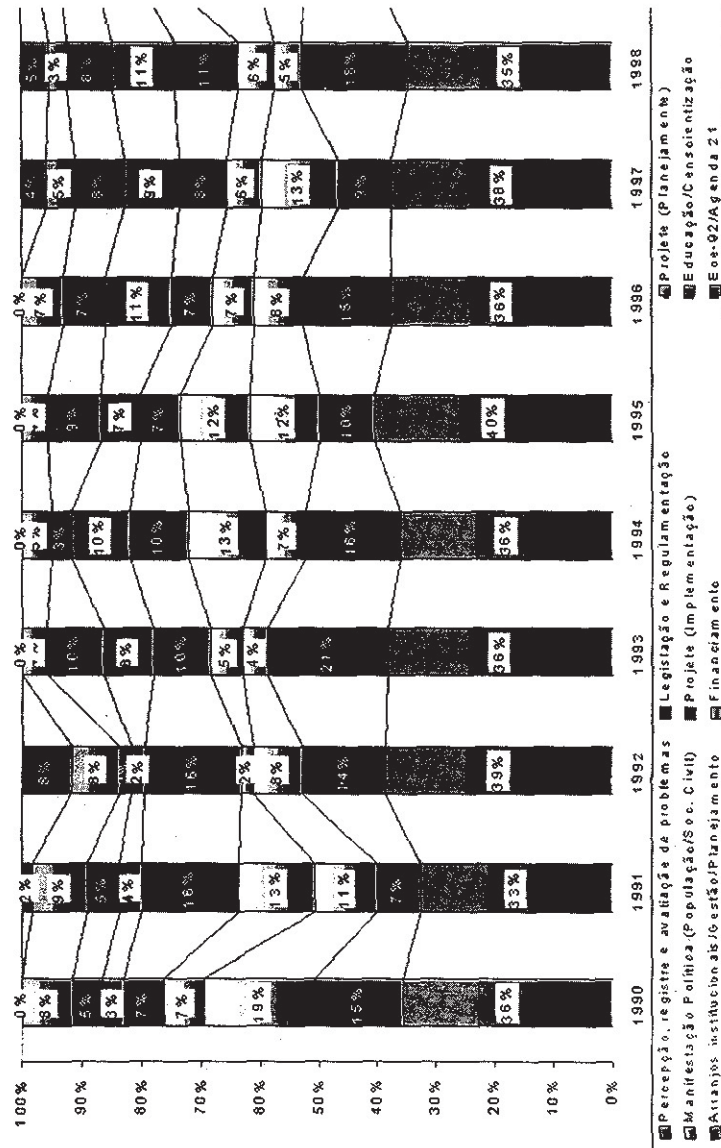


Figura 4
Política Ambiental/Categoria (1990-1999)

Considerando as diversas categorias analíticas das notícias (ver Figura 4), percebe-se uma clara predominância de notícias relacionadas à percepção, registro e avaliação de problemas (durante toda a década entre 33-40%), enquanto em relação às outras categorias as diferenças são relativamente pequenas. A predominância da categoria “Percepção, Registro e Avaliação” vale especialmente para a área de “Proteção de Recursos Naturais”. Faz-se notar o grande número de notícias sobre a devastação da mata atlântica. No que diz respeito às outras áreas examinadas, precisamos constatar uma irregularidade relativamente grande na veiculação das notícias, o que dificulta afirmações de caráter mais geral. Tal dificuldade se deve também ao fato do número total de notícias ter sido em geral muito baixo. A quase inexistência de notícias sobre manifestações políticas e novos arranjos institucionais, entretanto, corrobora a nossa tese de que o conceito de uma política ambiental integrada e holística está ainda muito longe de se disseminar e consolidar na política catarinense. Também chamou nossa atenção o baixo índice de ocorrências de notícias referentes à educação/conscientização, com uma média de 5,9 notícias por ano na década de 90. Levando em consideração, p.ex., a área de lixo, em que nos anos 1990-1992 não encontramos nenhuma notícia que enfocasse a questão da educação e conscientização e nos anos seguintes tais notícias não passam de três por ano, se revela uma visão da questão do lixo enquanto um problema exclusivamente técnico-gerencial. A dimensão sócio-cultural desta questão, a necessidade de mudanças de hábitos e padrões de vida, não vem sendo tematizada na mídia local. Este fato se torna particularmente preocupante no campo da reciclagem de lixo que, pela própria natureza deste serviço público, exige a participação ativa dos cidadãos no processo de seleção dos materiais. Mas também no tocante à área do saneamento básico, onde ao longo de toda a década encontramos apenas uma notícia que deu destaque à questão da educação/conscientização, a omissão da mídia revela a dificuldade de este tema – que por seu vínculo estreito com a saúde pública deve ser de interesse direto da população – tornar-se um fato político que possa ganhar relevância no processo eleitoral.

Também o tema da Agenda 21 que desde a Rio 92 se evidenciou como um dos instrumentos mais promissores para uma política integrada de desenvolvimento sustentável, de fato, não entrou ainda de maneira significativa na agenda pública de Santa Catarina,

embora o instrumento da Agenda 21 local esteja adotado por um grande número de municípios no Brasil e em todo o mundo. Só nos últimos três anos, desde que alguns governos municipais começaram timidamente a valer-se do instrumento da Agenda 21, o tema parece ter ganhado um pouco de fôlego no Estado de Santa Catarina. No entanto, a ocorrência de apenas 11 notícias em três anos referentes à Agenda 21, mostra uma visibilidade pública muito restrita do tema da Agenda 21. Este fato torna-se altamente preocupante, uma vez que de acordo com todos os órgãos e estudiosos da Agenda 21, a implementação bem sucedida da Agenda 21 requer um envolvimento amplo e intenso dos cidadãos e da opinião pública e, portanto, também da mídia. A mídia é considerada um aliado fundamental na mobilização da sociedade a favor do desenvolvimento sustentável.

Considerações finais

A análise da visibilidade pública dos fatos ambientais na década de 90, com base nos dados levantados nesta pesquisa, é insatisfatória, devido a vários aspectos, os quais gostaria de destacar nestas considerações finais. Primeiro, o número limitado de notícias que foram veiculadas pelo Jornal Diário Catarinense não deixa transparecer tendências mais claras no que diz respeito a possíveis mudanças de perfil das reportagens do jornal relacionadas à questão ambiental. Variações de números no decorrer da década parecem ocorrer muito mais em função de eventos e acontecimentos específicos do que em função de uma mudança de enfoque do próprio jornal. Pelo menos não podemos verificar que o tema ambiental teria ganhado espaço e importância no noticiário local. A função de sustentar e apoiar um processo de mudança de hábitos e consciência – pré-condição para uma política ambiental mais eficiente – a mídia local desempenha de forma ainda muito restrita.

Em segundo lugar, os dados nos fornecem certos indícios referentes às características das políticas ambientais desenvolvidas e implementadas no estado, porém, não podemos deduzir da simples constatação de ocorrência de um certo número de notícias dentro de uma determinada categoria de política um *certo grau de qualidade* do evento ou da atividade política que se esconde atrás destes números.

Para chegarmos a uma análise mais exata e apurada da qualidade das políticas locais é indispensável uma análise mais qualitativa das notícias e a consideração de outras fontes de dados, o que não foi possível fazer no âmbito desta pesquisa.

Não obstante a apresentação destas reservas, os dados tornam bastante evidente o papel extremamente limitado da imprensa catarinense na consolidação de políticas ambientais nos municípios do estado e na sustentação de uma “green public sphere” (TORGERSON, 1999). Além disso, os poucos artigos, publicados esporadicamente, não apresentam quaisquer sinais de interatividade entre jornal e leitor ou entre os diversos atores políticos locais, o que certamente deve ser considerada pré-condição para um processo de aprendizagem e de conscientização e para um possível envolvimento maior das comunidades locais nas políticas ambientais. Desta forma, os debates políticos em torno da questão ambiental ficam restritos aos “policy networks” específicos, contrariando as expectativas da abordagem política de participação democrática que aposta na politização da sociedade em geral e, conseqüentemente, na capacidade da sociedade civil em influenciar o processo político nas instituições centrais do sistema político-administrativo.

É importante lembrar que a falta de visibilidade dos fatos ambientais na imprensa catarinense pode ser resultado tanto de um poder público e uma sociedade civil pouco engajada na política ambiental e no processo de sua democratização, como também de uma imprensa pouco democrática e aberta para tais questões. Coloca-se aqui um dos dilemas fundamentais da teoria habermasiana da democracia deliberativa: a premissa de uma sociedade civil politicamente ativa. É bom lembrar que a teoria da democracia deliberativa foi concebida por Habermas tendo como pano de fundo a realidade político-social da Alemanha; um país caracterizado por uma sociedade civil mais articulada e organizada – particularmente no campo da questão ambiental – com uma capacidade muito maior em influenciar a agenda política e social do país e em estimular discussões acirradas em torno dos objetivos do desenvolvimento.

A teoria normativa de Habermas recebeu duras críticas como sendo “naïve and idealistic” (FLYVBJERG, 1998, p. 194) por desconsiderar a questão da distribuição desigual de poder. Essas críticas parecem ainda mais pertinentes em relação aos países em desenvolvimento com suas estruturas sociais altamente hierarquizadas.

A recente reforma do Estado brasileiro¹³, influenciado pelo modelo neoliberal atualmente em voga em todo o mundo, tem reforçado ainda mais a tendência à deterioração da vida pública, segundo OLIVEIRA (1999), consequência de uma estratégia explícita de “anulação da política”¹⁴. Uma aliança estratégica firmada entre um mercado crescentemente confiante e em expansão e um Estado em processo de deterioração e em dificuldades de legitimação parece acarretar um preço bastante elevado: a exclusão continuada de boa parte da sociedade civil dos processos decisórios e com isso também de muitas vozes, opiniões e potenciais contribuições valiosas na busca de um desenvolvimento social e ambientalmente sustentável.

Dentro do ideário do modelo gerencial de reforma do Estado, predominante no Brasil de hoje, o que importa são os resultados efetivos produzidos por uma gerência autônoma, sujeita apenas às diretrizes gerais definidas pelas instituições representativas da sociedade, onde, no entanto, predominam os interesses economicistas das elites tradicionais que desde tempos longínquos determinam as políticas deste país. Este modelo parece-nos altamente contraproducente no que concerne à valorização do bem comum nos processos políticos, tendo-se particularmente em vista de que nos países ecologicamente mais progressivos os avanços foram alcançados basicamente devido à pressão popular e ao engajamento de uma sociedade civil ativa que encontrou instituições públicas razoavelmente abertas e permeáveis para tais reivindicações e, além disso, uma mídia disposta a explorar este novo campo de interesse social. A mídia aparece como espelho do sistema político em termos de grau de abertura, responsividade e transparência. Isto é, na medida em que o sistema político se democratiza, se abre e são experimentadas novas formas de participação, possa se instituir uma nova cultura cívica de participação, que por sua vez estimula a adoção de uma prática mais democrática e aberta às demandas sociais por parte da mídia.

Contudo, em vez de utilizar o argumento de uma sociedade civil precariamente organizada e articulada para refutar um papel mais relevante da sociedade civil na política ambiental, o mesmo argumento pode ser utilizado para defender uma estratégia de “experimentalismo democrático”¹⁵ capaz de despertar uma disposição maior por parte da sociedade civil e da população em participar e engajar-se social e politicamente.

¹³ Ver FREY (2000b).

¹⁴ Este conceito Oliveira toma de empréstimo de Rancière. Ver OLIVEIRA (1999, p. 58).

¹⁵ Ver BRUNKHORST (1998) e MANGABEIRA UNGER (1999).

Em tais circunstâncias, a imprensa pode vir a ser um aliado fundamental na busca de um caminho sustentável para o desenvolvimento. Já em 1927 John Dewey frisou a importância da configuração do sistema de mídia como fator crucial para a evolução da inteligência social e, em consequência disso, para a capacidade de uma comunidade politicamente ativa de solucionar os problemas que a afetam¹⁶. Também em boa parte das análises teóricas sobre desenvolvimento sustentável e democracia, uma mídia engajada, garantindo o debate público das questões ambientais, é considerada crucial para alcançar a sustentabilidade. Este estudo mostra, de forma bastante clara, de que a imprensa catarinense, de fato, não consegue desempenhar este papel de guardião do debate público das questões ambientais.

O desafio colocado pela mídia não se limita, porém, ao aumento da sua capacidade de incluir e dar mais ênfase aos temas que afetam realmente a população ou que podem ser considerados essenciais para o conjunto da sociedade, a exemplo da questão ambiental. Acreditamos que seja necessário um repensar substantivo das práticas jornalísticas e do próprio papel da mídia nos processos de formação de opinião e de deliberação política. Na emergente sociedade da informação, será cada vez mais exigida da mídia de evoluir de um mero meio de divulgação e disseminação de informações e notícias para um espaço público aberto e democrático que possibilita a interatividade e o intercâmbio de informações e opiniões. Acreditamos que esta transformação será impulsionada pelo uso cada vez mais intenso e rotineiro das novas tecnologias da informação – e sobretudo – de comunicação na inter-relação com o leitor e os grupos sociais. À medida que a mídia sabe explorar as novas potencialidades inerentes ao avanço tecnológico dentro de uma nova concepção de uma mídia interativa, ela poderá contribuir para a consolidação de uma esfera pública capaz de influenciar efetivamente os processos de decisão política.

Por outro lado, parece também indispensável um repensar do papel das instâncias governamentais nos processos de formação de opinião e de deliberação política. Uma política informacional ativa, a busca da transparência administrativa,

¹⁶ Ver KETTNER (1998, p. 59).

a disposição de se expor aos debates e à contestação pública e a experimentação de forma ativa com a participação do cidadão e dos grupos sociais nos processos de deliberação política parecem essenciais para uma sociedade crescentemente mais intensiva em conhecimento e dependendo de ações coletivas e integradas. Nesta busca de uma maior interatividade entre o poder público e o cidadão as novas tecnologias da comunicação podem também ser valiosos aliados (FREY, 2001a).

Contudo, a promoção de uma esfera pública ativa e dinâmica e com isso uma possível aproximação da realidade política ao modelo habermasiano de democracia deliberativa, depende, em primeiro lugar, do concurso de governos democráticos com uma mídia aberta, buscando ambas partes o diálogo e a cooperação entre si e com o cidadão e a sociedade civil. Apesar das limitações do estudo apresentado, ficou bastante evidente a grande distância que ainda separa tanto os governos como a mídia no Estado de Santa Catarina do papel que lhes cabe conforme esta concepção de democracia. Dependerá, antes de qualquer coisa, do próprio empenho da população e dos grupos organizados da sociedade civil em reivindicar uma maior participação nos processos políticos e sociais, para que tal reorientação dos governos e da mídia possa ocorrer e as chances para o desenvolvimento sustentável das cidades possam aumentar.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H. Cidadania e meio ambiente. In: SOUZA, H. de (Org.). *Meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: IBASE. 1988. p.18-31.

ANDRADE, R. d. C. (Org.). *Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

BECK, U. *Die erfindung des politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1993.

CALVACANTI, C. Government policy and ecological concerns: some lessons from the Brazilian experience. In: ROBERT, C. (Org.). *Ecological economics: the science and management of sustainability*. New York: Columbia University Press, 1991, p. 231-253.

- CERNEA, M. M. The sociologist's approach to sustainable development. In: SERAGELDIN, I.; STEER, A. (Org.). *Making development sustainable: from concepts to action*. Environmentally sustainable development occasional paper series, n. 1. Washington D.C.: The World Bank, 1994, p.7-9.
- COSTA, S. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, p.179-192. 1997.
- DRYZEK, J. S. Ecology and discursive democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state. In: *Capitalism, nature, socialism*, v.3, n.2, p.18-42. 1992.
- DRYZEK, J. S. Strategies of ecological democratization. In: LAFFERTY, W. M.; MEADOWCROFT, J. (Orgs.). *Democracy and the environment: problems and prospects*. Elgar: Cheltenham/Brookfield, 1996, p.108-123.
- FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, n. 37, p. 107-138. 1996.
- FREY, K. *Demokratie und umweltschutz in Brasilien. strategien nachhaltiger entwicklung in Santos und Curitiba: studien zur umweltpolitik*. Münster: LIT. v.8. 1997.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p. 211-259. 2000a.
- FREY, K. Descentralização: lições atuais de Tocqueville. *Lua Nova*, n.51. p. 97-118. 2000b.
- FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Informática pública*, n.1, v.3, p.31-48. 2001a.
- FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. In: *Ambiente & Sociedade*, 2001b, n.9, v.4. p.115-148.

GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1996.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. In: HARDIN, G.; BADEN, J. (Orgs.). *Managing the commons*. San Francisco: Freeman, 1977, p. 16-33 (inicialmente publicado em 1968 em: Science, n. 162, p. 1243-1248).

HOFFMANN-AXTHELM, D. *Die dritte stadt: Bausteine eines neuen Gründungsvertrages*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1993.

HOGAN, D. J. Migração, ambiente e saúde nas cidades brasileiras. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Orgs.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1992.

KETTNER, M. John Deweys demokratische experimentiergemeinschaft. In: BRUNKHORST, H. (Org.). *Demokratischer experimentalismus: politik in der komplexen gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, p. 44 – 66.

LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis/Florianópolis: Vozes/Ed. UFSC, 1999.

MASON, M. *Environmental democracy*. London: Earthscan, 1999.

MERCIER, J. What level of government for ecologists? *Public Administration Review*, v.54, n. 4, p.349-355. 1994.

MUNASINGHE, M. The economist's approach to sustainable development. In: SERAGELDIN, I.; STEER, A. (Orgs.) *Making development sustainable. From concepts to action: environmentally sustainable development occasional paper series*. Washington (D.C.): The World Bank, n.1, p. 13-16, 1994.

OPHULS, W. *Ecology and the politics of scarcity revisited*. San Francisco: Freeman & Company, 1992.

PAEHLKE, R. Environmental challenges to democratic practice. In: LAFFERTY, W. M.; MEADOWCROFT, J. (Orgs.). *Democracy and the environment: problems and prospects*. Cheltenham/Brookfield: Elgar, p.18-38, 1996.

REES, C. The ecologist's approach to sustainable development. In: SERAGELDIN, I.; STEER, A. (Orgs.). *Making development sustainable: from concepts to action*. Environmentally sustainable development occasional paper series. Washington (D.C.): The World Bank, n.1, p. 10-12, 1994.

TRAINER, T. A rejection of the Brundtland Report. *IFDA Dossier*, n.77, p.71-84. 1990.

TORGERSON, D. *The promise of green politics: environmentalism and the public sphere*. Durham/London: Duke University Press, 1999.

VIOLA, E. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, J. A. (Org.): *Ecologia & política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ, p.63-109, 1987.

WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG. *Unsere gemeinsame Zukunft*. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Volker Hauff (Org.). Grevén: Eggenkamp. 1987.

*(Recebido em fevereiro de 2001 e aceito para
publicação em junho de 2002)*