



Cidadania, conselhos municipais e mídia¹

Danilo Rothberg²

Universidade do Sagrado Coração

Resumo

O aprofundamento da democracia brasileira se dá inclusive através dos conselhos municipais, instâncias de participação popular e exercício da cidadania que permitem a expressão de variados segmentos comunitários e atores sociais na definição de políticas públicas de setores como saúde, educação, desenvolvimento e direitos de crianças, jovens e idosos. A mídia assume um papel importante neste contexto ao repercutir as ações dos conselhos de forma positiva ou negativa, incentivando a participação ou desestimulando-a. Este trabalho examina pressupostos da pesquisa em comunicação e aponta as formas com as quais essas instâncias foram enfocadas por jornais de seis regiões paulistas, oferecendo subsídios para se avaliar a qualidade da cultura democrática composta pela mídia.

Palavras-chave

Mídia; conselhos municipais; participação; cidadania.

Introdução

A literatura científica sobre as diversas interfaces entre comunicação, sociedade e cidadania analisa, como um de seus objetos, problemas com as mensagens dos meios de comunicação de massa supostamente destinadas a informar os eleitores. O objetivo, neste contexto, é examinar se existem distorções, se determinados aspectos são privilegiados furtivamente em detrimento de outros, de que forma as entrelinhas estimulam a adesão ou a rejeição a certas idéias etc.

Há, também, pesquisas que avaliam as maneiras pelas quais a mídia pode fortalecer ou prejudicar o exercício da democracia eleitoral e estimular ou desencorajar a participação cidadã em torno de movimentos sociais, associações comunitárias, sindicatos, conselhos etc. Neste caso, encontram-se desde teorizações especialmente férteis até detalhados estudos empíricos, passando por abordagens abrangentes que acrescentam novos capítulos à tradição da investigação científica na área no Brasil (Azevedo,

¹ Trabalho apresentado ao NP 12 - Comunicação para a Cidadania, do V Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom.

² Jornalista, doutor em sociologia pela Unesp (Universidade Estadual Paulista) e docente da USC (Universidade do Sagrado Coração). E-mail: danroth@uol.com.br. Últimos trabalhos: ROTHBERG, D. Método e objeto na pesquisa em comunicação. In: *XIII Encontro Anual da Compós - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*, São Bernardo do Campo, 2004. ROTHBERG, D. Capital estrangeiro e mídias regionais no contexto da globalização financeira. *INTERCOM - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, Brasil, Vol. 26, nº 2, 2003, p. 11-23.



2000; Barros Filho e Martino, 2003; França et al, 2003; Gohn, 2000; Gomes, 2004; Lima, 2001; Matos, 1994; Miguel, 2000; Motta et al, 2002; Porto, 2002; Porto, 2004; Rothberg, 2003 e 2004; Rubim, 2004a e 2004b; Soares, 1996 e 1999; Traquina, 1999; Weber, 2000).

Deve-se salientar, inclusive, que a esfera municipal, detentora de características únicas entre os níveis de governo, se constitui como foco que merece atenção especial dos pesquisadores das relações entre comunicação, sociedade e cidadania. Isso porque a multiplicação, nos últimos quinze anos no Brasil, de conselhos municipais nas áreas de saúde, educação, assistência social, defesa dos direitos de crianças, adolescentes e idosos e sobre temáticas diversas como desenvolvimento urbano e turismo parece fazer frente à exigência democrática de acolher, de forma institucionalizada, as demandas da sociedade civil, contribuindo para minimizar o legado de uma tradição de personalismos e autoritarismos na política brasileira, muitas vezes enraizados nos poderes Executivo e Legislativo.

E, considerando-se o papel dos enquadramentos construídos pelos meios de comunicação na formação de uma cultura política entre os receptores, surgem, assim, objetivos importantes para a pesquisa científica: identificar as perspectivas com as quais a mídia enfoca a atuação dos conselhos municipais, a fim de oferecer subsídios para se avaliar a qualidade da cultura democrática atual e estimar em que medida esses instrumentos de participação política e cidadania existentes hoje são percebidos como legítimos e eficazes, ou como obstáculos ao processo de decisão legislativa e governamental.

Estes propósitos foram colocados em prática por uma investigação conduzida a partir de 2004 e focada sobre matérias de dez jornais de seis regiões administrativas do Estado de São Paulo. Esses são os veículos paulistas que possuem arquivo gratuitamente disponível para consulta em suas respectivas páginas na internet e apresentam extensa cobertura sobre a atuação dos conselhos municipais.

Em primeiro lugar, este texto caracteriza os pontos de partida da investigação, desenvolvida no âmbito de um grupo de pesquisa na Universidade do Sagrado Coração (Bauru, SP). Em seguida, são apresentados seus procedimentos metodológicos. Por fim, aspectos mais relevantes de seus resultados são descritos e comentados.



Participação e comunicação

No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, os traços assumidos pelos canais de participação política ganharam uma nova feição. O ressurgimento das instituições de participação democrática no país após o fim do regime militar instalado em 1964 levou, sublinha Dagnino (2002, p. 10) ao “reconhecimento da importância dos mecanismos autoritários que, enraizados historicamente, ordenam a sociedade brasileira no seu conjunto, contribuindo assim para fortalecer uma visão que localiza a luta pela democracia no próprio terreno da sociedade civil”.

O processo desencadeou, segundo a autora, a construção de uma nova cidadania, baseada principalmente na afirmação do cidadão como “sujeito portador de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade”. Mas o percurso não é homogêneo, sendo caracterizado pela disputa entre projetos políticos diferenciados que revelam seus próprios limites, comprimidos inclusive pela conjuntura existente a partir da década de 90, quando o “efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização”.

Esta circunstância também trouxe conseqüências para a “capacidade de mobilização e organização política da sociedade civil”, conforme Dagnino (p. 11). No entanto, foi preservada a expectativa em torno de uma bem-sucedida atuação conjunta entre Estado e sociedade civil.

De fato, analisa Tatagiba (2002, p. 47), os anos 1990 marcaram o surgimento de um ativo movimento de “atores sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas”:

O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público — ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas — têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfase na necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfase na questão da eficácia dos resultados).

A autora (p. 49) lembra que, ao contrário dos conselhos chamados *temáticos*, existentes em áreas como meio ambiente, transportes e desenvolvimento urbano, que, embora sem vínculo necessário à legislação nacional, relacionam-se a representantes perfis políticos ou sociais de um município, os conselhos ditos *setoriais* adquirem

funções definidas legalmente nas áreas de saúde, assistência social, educação e direitos de crianças e adolescentes.

No entanto, uma das maiores dificuldades está na tendência de as instâncias do Estado rejeitarem a cessão do poder de decisão, o que pode ser imputado a uma tradição autoritária existente no Brasil. “Os governos têm resistido — de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do seu projeto político — às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas” (p. 79).

Neste contexto, o processo é de amadurecimento paulatino, argumenta Tatagiba (p. 88). Afinal, “mesmo desafiadas por uma cultura política autoritária, as experiências de participação através de conselhos vêm se apresentando como momentos importantes de aprendizado democrático, no sentido da construção de uma nova cultura política”. Há, segundo a autora, uma tendência em curso que, “embora ainda frágil diante do padrão prevalecente, parece promissora quanto à democratização das relações sociais e políticas no Brasil”.

Assim, a possibilidade de mudança desse quadro passa pelo fortalecimento da idéia de participação política da sociedade civil nos canais atualmente institucionalizados como fator benéfico à própria afirmação da cidadania. Na medida em que o “autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição mas também no funcionamento dos espaços públicos”, aponta a autora (p. 280), o “peso das matrizes culturais no processo de construção democrática (...) é um componente essencial” do quadro que precisa ser enfrentado na trajetória de consolidação da democracia brasileira.

Pode-se dizer que o caminho tem sido favorável, segundo certos indicadores. “Movimentos sociais, em particular na área da saúde, reforma urbana e assistência, vêm construindo todo um trabalho de participação institucional”, aponta Guimarães (2004).

Mas o autor destaca a existência de obstáculos, entre eles “a pressão deformadora e instrumental do *mass media*”. Na medida em que os meios de comunicação de massa assumem o papel privilegiado na construção e na veiculação de representações de natureza ideológica e cultural, a exigência da construção de uma cultura de cidadania encontra problemas. Isto é, os veículos são empresas e, enquanto tal, possuem interesses específicos, que nem sempre serão compatíveis com o imperativo do amadurecimento progressivo de um sistema democrático.



Jornalismo e *newsmaking*

O obstáculo é apontado por Gomes (2004, p. 52), que caracteriza o *ethos* do jornalismo e seu campo social, entendido como um espaço com regras profissionais específicas:

Os dispositivos de comunicação foram pouco a pouco incluídos nos setores sociais da informação e da cultura de massa como elementos destinados integralmente a satisfazer os seus interesses imanentes e não os interesses de comunicação de qualquer outro setor social, a não ser que estes fossem compatíveis com os primeiros.

Desta forma, indica o autor (p. 55), forma-se um campo social marcado por “perspectivas de lucro que definem estrategicamente as decisões, escolhas e preferências” dos jornalistas, envolvidos, assim, em processos autocentrados nos quais são selecionados os problemas, os métodos e as estratégias que podem ser considerados verdadeiramente jornalísticos.

A questão é, de acordo com Gomes (p. 56), central para entender as relações entre comunicação e sociedade:

Como setores industriais, cinema, rádio, imprensa e televisão funcionam como qualquer dos sistemas que integram o campo econômico, isto é, são voltados para assegurar o máximo lucro e preocupados em satisfazer a máxima clientela e a o maior número de anunciantes possível bem como a cativar o máximo de audiência que lhes seja dado obter.

Isto nos leva ao conceito de *newsmaking*, entendido, nos termos de Wolf (1999, p. 188), como conjuntos de critérios que definem a importância de um fato e a possibilidade de ele ser transformado em notícia, e que são dados essencialmente por dois fatores: a cultura profissional dos jornalistas e seus métodos de organização de trabalho. Ambos são configurados enquanto componentes de uma rotina empresarial de um negócio orientado à maximização do lucro.

Diariamente, os profissionais do jornalismo precisam selecionar fatos “aptos” a se tornar notícia. Ou seja, um acontecimento deve dispor-se de tal forma que seja possível, ao jornalista, apresentá-lo ao leitor como uma ocorrência notável. No dia-a-dia profissional, valores, estereótipos, representações e convicções facilmente reconhecíveis pelo público em geral precisam ser manipulados com habilidade a fim de compor o produto à venda que, no final deste processo de fabricação, será chamado de notícia.



Surgem, assim, critérios de relevância para estabelecer a noticiabilidade de um acontecimento, ligados a quatro eixos: a) o próprio conteúdo esperado das notícias; b) a disponibilidade de matéria-prima, considerando-se inclusive a natureza do veículo (impresso, audiovisual, eletrônico etc); c) o perfil do público-alvo de cada produto informativo; d) a concorrência enfrentada em cada meio.

O primeiro eixo é referente, segundo Wolf (p. 201 e seguintes), ao grau e nível hierárquico dos indivíduos envolvidos no acontecimento, ao suposto impacto sobre o interesse nacional, à quantidade de pessoas que o fato envolve ou possam ter suas vidas influenciadas por ele e à relevância do acontecimento diante dos prováveis outros fatos na perspectiva da evolução futura de determinada situação.

Já o segundo eixo está relacionado à possibilidade de o fato ser tratado pelas técnicas jornalísticas usuais praticadas por determinado meio de comunicação, ou seja, se há matéria-prima disponível, considerando-se os recursos possuídos pelo jornalista. Entram também neste eixo considerações sobre a própria natureza da notícia, entendida neste contexto como um dado atual que rompe com a normalidade do cotidiano e serve propriamente à criação do espetáculo da notícia — tido muitas vezes como indispensável para atrair o público.

A possibilidade de o acontecimento ser explorado segundo as características técnicas e de estilo de determinado meio de comunicação também está ligada ao segundo eixo. Na televisão, a oferta de imagens é imprescindível; mas mesmo um veículo impresso que tradicionalmente explora o uso de cortes fotográficos espetaculares deverá verificar se o fato assim pode ser coberto para tornar-se noticiável. Além disso, a própria periodicidade do veículo entra em jogo neste exame: um fato de repercussões imediatas deverá ser submetido a um recorte apropriado em um meio de circulação semanal, e somente apresentará noticiabilidade se houver material informativo capaz de subsidiar tal formato de cobertura jornalística.

As ponderações do terceiro eixo centram-se na imagem que os jornalistas de determinado meio de comunicação têm de seu público-alvo. Neste caso, os fatos são escolhidos segundo certa representação, construída pelo veículo com maior ou menor rigor, de expectativas e preferências dos receptores-prováveis compradores.

Por fim, o quarto eixo relaciona-se à avaliação da provável ação da concorrência. De um lado, este critério estimula a busca pelo furo de reportagem. Mas, por outro lado, desestimula a inovação, já que sempre haveria o risco de o público rejeitar algo que parecesse muito distante do padrão habitual das coberturas praticadas pela mídia

em geral. O resultado, pode-se dizer, é certa padronização da segmentação em editoriais e dos próprios critérios de noticiabilidade.

Os valores de *newsmaking* são múltiplos e a definição de qual deles será preponderante em determinado caso é negociada entre repórteres e editores, frisa Wolf (p. 215):

Cada notícia requer, por conseguinte, uma avaliação — embora automática e inconsciente — da disponibilidade e credibilidade das fontes, da importância ou do interesse do acontecimento e da sua actualidade, para além de uma avaliação dos critérios relativos ao produto, ao meio de comunicação e ao formato.

Além disso, os critérios de noticiabilidade incrustam-se na rotina do meio de comunicação de forma a viabilizar a eficiência do trabalho jornalístico. “Isto é, são contextualizados nos procedimentos produtivos, porque é aí que adquirem o seu significado, desempenham a sua função e se revestem daquela aparência de ‘bom senso’ que os torna, aparentemente, elementos dados como certos”.

O resultado é visível, argumentam Barros Filho e Martino (2003, p. 179) — “O conhecimento do mundo passa a ser vinculado ao conhecimento da seleção temática levada a cabo pelo jornal”. Neste processo, significados atados ao fato podem ser preteridos em função da necessidade de recontextualizá-lo dentro das dimensões do noticiário. “A reconstituição de uma seqüência de fatos é uma constante do cotidiano jornalístico”, lembram os autores (p. 183).

No entanto, embora os critérios de noticiabilidade sejam postos em prática de forma automática, certamente são, em grande medida, determinantes para a qualidade da cobertura jornalística, que assume vieses e conotações inegáveis, embora nem sempre explícitos. Daí a necessidade de empregar certos métodos para identificar as representações específicas veiculadas pelos meios de comunicação.

Metodologias

Azevedo (2000, p. 1) destaca que a produção da notícia “é, sociologicamente falando, um processo de construção da realidade na medida em que oferece um quadro interpretativo (*frame*) ao público”. Destaca o autor (2004, p. 44) que, segundo diversas investigações, “a mídia de massa é capaz de estruturar e organizar imagens, ao mesmo tempo contingentes e permanentes, tanto no plano sociológico (construção social da realidade e padrões de sociabilidade), como político (formação da opinião

pública e escolha eleitoral)”. Além disso, a mídia, “ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros, estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos” (p. 52). E, “ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimento e atores, [a mídia] constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos”.

Do ponto de vista metodológico, a busca pelos enquadramentos construídos pelos meios de comunicação exige identificar, segundo Wolf (p. 156), três níveis de conhecimentos. Em primeiro lugar, deve ser considerado o próprio título de uma matéria jornalística, que envolve seleções temáticas e já realiza, por si só, uma opção valorativa, constituindo o elemento inicial da forma específica de organização da realidade oferecida pelo meio de comunicação. Ao mesmo tempo, é necessário apontar que, quando um título elege um determinado tema como algo importante para seus leitores, outros temas não tratados pelo veículo tendem simplesmente a ser excluídos da agenda do público.

Em segundo lugar, devem ser analisados os diversos aspectos do problema em questão na matéria jornalística, como as causas apresentadas de maneira implícita ou explícita e as soluções propostas. Já o terceiro nível está ligado a informações mais aprofundadas, como argumentos favoráveis ou contrários às soluções discutidas e os grupos que sustentam as diferentes estratégias envolvidas.

Já Porto (2004, p. 78) caracteriza os enquadramentos como “marcos interpretativos mais gerais construídos socialmente que permitem as pessoas fazer sentido dos eventos e das situações sociais”. Na prática midiática, um enquadramento é construído através de procedimentos como seleção, exclusão ou ênfase de determinados aspectos, de forma a compor uma perspectiva geral de interpretação de certo acontecimento. Trata-se de uma idéia geral que organiza a realidade dentro de determinados eixos de apreciação e entendimento, que envolvem inclusive o uso de expressões, sintagmas etc.

O autor aponta três passos básicos para a identificação de enquadramentos. Em primeiro lugar, é preciso diferenciar os enquadramentos noticiosos dos interpretativos. Os primeiros são “padrões de apresentação, seleção e ênfase utilizados por jornalistas para organizar seus relatos” (p. 91). Trata-se do “ângulo da notícia”, que salienta determinados aspectos em detrimento de outros. Já os segundos são “padrões de interpretação que promovem uma avaliação particular de temas e/ou eventos políticos”, geralmente oriundos das fontes entrevistadas pelos jornalistas.

Em segundo lugar, indica Porto (p. 93), é necessário identificar as principais controvérsias envolvidas nos fatos e os enquadramentos a elas relacionados, compreendendo o processo político “como uma disputa sobre qual interpretação prevalecerá na formação, desenvolvimento e resolução de controvérsias políticas”.

Por último, é importante “adotar categorias de classificação sistemáticas e protocolos para a codificação do conteúdo da mídia”, além de utilizar medidas quantitativas. A quantidade de tempo ou espaço destinada a certos enquadramentos pode indicar sua centralidade.

Lima (2001) descreve o conceito de CR-P (Cenário de Representação da Política) como outro referencial importante para caracterizar os contextos dominantes com os quais os meios de comunicação oferecem informações e interpretações ao público. O CR-P é um “sistema vivido de significados e valores” e um espaço de “representações simbólicas”, explica o autor (p. 184), através dos quais a realidade compartilhada socialmente é criada, modificada ou reproduzida. Desta forma, na prática o conceito não se limita à pesquisa em jornalismo, mas sim sobre produtos midiáticos em geral, como novelas e seriados.

As conjunturas apresentadas pelos meios de comunicação são caracterizadas por valorações implícitas, de maneira que certos traços são enfatizados e, outros, excluídos. Assim, forma-se uma rede de significações que constitui cenários específicos com os quais os temas da política nacional em um dado momento (como privatização, reforma previdenciária etc) são representados simbolicamente. A pesquisa apoiada sobre o CR-P busca identificar esses aspectos, dispersos em grande quantidade de mensagens veiculadas ao longo do tempo. A tarefa do pesquisador é reunir um conjunto de representações construídas e, através de um procedimento metódico e sistemático, dar-lhes unidade e coerência, apresentando uma descrição objetiva dos cenários veiculados em dado período e por certos meios de comunicação.

Os conselhos na mídia

Sob a coordenação do autor deste texto, uma pesquisa realizada no âmbito do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Sagrado Coração (Bauru, SP), com a participação de 25 alunos de jornalismo³, tem o objetivo de perceber os enqua-

³ São eles: Alessandro Fioco, Aline Maria Fuzisaki Leão, Ana Carolina Teixeira de Mello, Ana Cristina Consalter, André Luis Lourenço, Camila Andreia Correa, Erika Cristina Bandeli, Flávio Rossi Mantovani, Francielle de Oliveira, Gustavo Rechinho Castello Branco, Jaqueline Serra Lopes, José Paulo Toffano, Juliana Poli, Juliano Dip Lencioni, Karina Gerin, Leandro Rocha, Luciana Galhardo Batista, Luis Davi Venturino, Mariana Picaro Cerigatto, Natália



dramentos da cobertura sobre a atuação dos conselhos municipais de dez veículos de seis regiões administrativas do Estado de São Paulo, que estão disponíveis para consulta em suas respectivas páginas na internet: Jornal da Cidade, de Bauru, e Comércio do Jahu, de Jaú (Região Administrativa de Bauru); Correio Popular, de Campinas, e Gazeta de Limeira, de Limeira (RA de Campinas); A Tribuna, de Santos (RA de Santos); Diário da Região, de São José do Rio Preto (RA de São José do Rio Preto); Vale Paraibano, de São José dos Campos, e Imprensa Livre, de São Sebastião (RA de São José dos Campos); O Estado de S. Paulo, de São Paulo, e Diário do Grande ABC, do ABC Paulista (RA Metropolitana de São Paulo).

As áreas enfocadas são saúde, educação, direitos de crianças e adolescentes, turismo e defesa do patrimônio histórico e arquitetônico, além de defesa dos direitos de idosos.

A investigação se baseou nos conceitos de CR-P e enquadramento para identificar a ênfase e a seleção praticadas pelas matérias analisadas. No entanto, em função da grande quantidade de textos na amostra selecionada, foram adotadas categorias prévias para caracterizá-los, que principalmente indicaram, conforme se depreende abaixo, três aspectos, mais ou menos salientes conforme a área da instância de participação: a) se os conselhos de cada área figuraram de forma favorável ou desfavorável, ou seja, se sua atuação foi apresentada de forma positiva ou negativa, e por quê; b) quais são as fontes mais utilizadas pelas matérias, por quais motivos e quais são os temas que mais se destacam quando a atuação dos conselhos é noticiada; c) se os conselhos são retratados como fonte de conflito nas cidades, e entre quais agentes sociais e políticos.

Vale destacar que um enquadramento noticioso, segundo Porto (2004), comentado acima, pode não ser delineado explicitamente pelo jornalista, nem detalhado com argumentação visível. Assim, entende-se aqui que a investigação deve estar atenta ao quadro geral oferecido por uma matéria. Ou seja, em uma matéria informativa, um jornalista não vai, em tese, afirmar, com estas palavras, que um dado conselho “atua positivamente em defesa dos usuários dos serviços de saúde”. No entanto, a valorização da instância municipal em questão pelo jornalista estará, logicamente, presente no enquadramento percebido em uma matéria informativa que caracterize de forma detalhada, por exemplo, as ações com as quais o tal conselho conseguiu fazer com que a



prefeitura aumentasse o número de plantões médicos em certo hospital ou oferecesse mensalmente o número de exames de mamografia de que a cidade precisava.

Resultados interessantes apareceram a partir da análise de 461 matérias informativas publicadas de janeiro a setembro de 2004 sobre os conselhos enfocados.

Os conselhos tutelares e de defesa dos direitos da criança e do adolescente mereceram o maior número de matérias nessa amostra. Do total, 42% apresentaram a atuação dessas instâncias. Isto é, a cobertura sobre os assuntos que envolvem os conselhos dessas áreas é extensa; se a soma das 461 matérias for considerada como um conjunto de enfoques jornalísticos que representa a atenção que os dez jornais pesquisados dedicaram às instâncias municipais de participação democrática em geral, percebe-se que as duas áreas em questão mereceram especial espaço.

Em segundo lugar, considerando-se os conselhos que mais receberam a atenção dos jornais selecionados no período estudado, estão os conselhos municipais de saúde (20% das matérias), seguidos por turismo (9%), defesa do patrimônio cultural e arquitetônico (8%), defesa dos direitos da pessoa idosa (7%) e educação (3%).

A elevada exposição dos conselhos tutelares e de defesa dos direitos da criança e do adolescente deve ser analisada com cuidado. De um lado, o que é positivo, ela significa que os meios de comunicação pesquisados estão atentos à violência cometida contra o público infanto-juvenil e apuram constantemente os abusos, a fim de verificar as saídas encontradas pelos conselhos da área para encaminhar os problemas. Um dos aspectos que confirmam esta perspectiva é a presença, nos textos, de informações detalhadas sobre as soluções propostas pelos presidentes dos conselhos para o encaminhamento das situações de risco que ameaçam crianças e adolescentes.

Por outro lado, e esse pode ser um traço especialmente negativo da cobertura na área, é possível argumentar que o alto número de reportagens sobre o assunto se deva à exploração excessiva da violência, inclusive sexual, cometida contra crianças e adolescentes. A revelação do infortúnio das vítimas atrai os leitores porque promove empatia; por isso, pode ser conveniente, para o jornalista, dar destaque ao sofrimento daqueles que foram vitimados por crimes sexuais ou situações de abandono familiar, violência doméstica etc. Esta prática editorial pode alimentar-se do sensacionalismo, que tomaria o lugar de enfoques informativos sobre o assunto, mais importantes quando se pensa na formação integral do leitor. Assim, embora obscureça o papel do jornalismo em uma sociedade democrática liberal, a espetacularização da notícia pode estar ocorrendo tam-

bém na cobertura dos conselhos municipais que defendem os direitos de crianças e adolescentes.

Além disso, apenas 6% dos textos sobre esse conselhos trazem depoimentos de especialistas como psicólogos, sociólogos e assistentes sociais. A presença de avaliações destes profissionais é considerada adequada, do ponto de vista jornalístico, porque elas enriquecem o contexto da matéria com ponderações sobre a validade das ações tomadas pelos conselhos da área ou porque enfocam de forma mais abrangente o quadro social que gerou os problemas em questão. As matérias deixam de simplesmente explorar a crueza dos fatos e passam a compor quadros de informação consistentes na medida necessária para ampliar o entendimento dos leitores sobre as causas dos problemas noticiados.

No entanto, enfoques dramáticos tendem a dispensar comentários mais aprofundados de especialistas ou contextualizações mais abrangentes, porquanto o objetivo seja apenas criar sensação em torno do sofrimento alheio para atrair leitores com mais eficiência. Assim, o pequeno número de textos com depoimentos de psicólogos, sociólogos e assistentes sociais pode sugerir que o tratamento preferencial dado pelos jornais analisados aos acontecimentos da área é o da mera exploração da morbidez da violência física e sexual, e não o da informação contextualizada. O problema ocorreu, por exemplo, com matérias que trouxeram detalhes sobre os abusos cometidos por pais contra seus filhos, mas não se referiram aos contextos sócio-familiares que podem estimular os crimes, nem às ações de assistência social do município que podem prevenir os problemas.

Por outro lado, apenas 20% das matérias sobre os conselhos tutelares e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes apontaram a existência de conflitos entre os conselhos desta área e prefeituras ou câmaras municipais. É possível, assim, apontar que a performance destes conselhos tende a ser aprovada entre os microsistemas políticos locais.

Já a maioria das matérias (72%) sobre os conselhos municipais de saúde nas regiões abrangidas pelos jornais analisados registraram a atuação determinante dessas instâncias de gestão política na fiscalização da qualidade dos serviços oferecidos pelas redes públicas e da aplicação de recursos.

Conselheiros e vereadores que defendem o papel dos conselhos de saúde são apresentados de forma positiva, ao mesmo tempo em que prefeitos, secretários municipais da área e gestores de serviços públicos são representados de forma negativa quando criticam ou não aceitam a atuação dos conselhos.



No entanto, quase metade (44%) dessas reportagens detalha os conflitos que os conselhos de saúde enfrentam para fazer suas ações valerem, em geral com a administração executiva.

Isso sugere que as novas formas de gestão democrática das cidades ainda convivem com uma cultura política muitas vezes adversa a esta maneira de resolução dos problemas coletivos. Especialmente na área de saúde, em que os recursos são limitados e a demanda por serviços é crescente, muitos prefeitos ainda preferem esquivar-se da vigilância e do poder deliberativo exercidos pelo conselho municipal, gerenciando o sistema público local conforme prioridades estabelecidas de forma autoritária.

O fato gerador de muitas matérias foi, inclusive, uma denúncia de vereadores ou lideranças locais da área de saúde sobre a suposta atitude de um prefeito que administrava recursos públicos sem a devida fiscalização do conselho do setor. Desta forma, destaca-se o papel especialmente importante dos jornais analisados, que cumpriram sua função de vigilância sobre a gestão pública.

De forma positiva também foram apresentados os conselhos de turismo e defesa do patrimônio histórico e arquitetônico. Muitas vezes, suas ações e propostas são descritas de forma detalhada, o que pode estimular a atenção dos leitores sobre como essas áreas são tratadas por uma forma de gestão municipal que se abre à participação da sociedade civil organizada. A maioria das matérias que apura a atuação dos conselhos de defesa do patrimônio histórico e arquitetônico (80%) caracteriza essas instâncias como mecanismos importantes e eficientes. Esse número chega a 83% no caso dos conselhos de turismo; em geral, eles são caracterizados como instrumentos eficazes de gestão da exploração de recursos turísticos.

Já os conselhos municipais de educação raramente foram enfocados pelos jornais analisados. Este dado reflete, possivelmente, a insuficiente atenção dada pela cobertura noticiosa à educação, geralmente dependente de fontes oficiais que apenas periodicamente atraem a atenção dos jornalistas — na eventual divulgação de estatísticas, relatórios, novas ações etc. Mas, embora em pequeno número, todas as matérias publicadas sobre os conselhos da área os apresentam como instrumento de fiscalização da qualidade da educação pública e da aplicação dos recursos públicos.

Por fim, vale destacar que, embora ainda restrito, dada a novidade trazida pelo Estatuto do Idoso (lei federal 10.741, de 1º outubro de 2003), o número de matérias sobre o conselho de defesa dos direitos da pessoa idosa foi significativo: 7% de toda a amostra analisada valoriza a atuação dessas instâncias, contribuindo para criar um



contexto favorável à afirmação de um conjunto de direitos específicos no país. A maioria dessas matérias (90%) caracteriza essas instâncias como instrumento eficiente de defesa dos interesses desse público.

Pode-se indicar, assim, que os jornais estudados conferem destaque à atuação dos conselhos municipais como mecanismos de democratização da gestão das cidades. Assim, os jornalistas estariam contribuindo para a superação da tradição de uma cultura política marcada por populismos e autoritarismos que, legando poder excessivo aos prefeitos, atribuiriam um papel menor àquelas instâncias de decisão municipal. Neste sentido, os meios de comunicação estariam dando a sua contribuição à afirmação da cidadania e do valor da participação da sociedade civil organizada na administração das cidades. Ao mesmo tempo, estariam ajudando a ampliar a rejeição às práticas autoritárias de governo.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, F. A. A agenda da mídia na campanha presidencial de 1998. In: **IX Encontro Anual da Compós - Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Porto Alegre, 2000.
- _____. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004.
- BARROS FILHO, C., MARTINO, L. M. S. **O habitus na comunicação**. São Paulo: Paulus, 2003.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FRANÇA, V. et al. **Livro do XI Compós 2002: estudos de comunicação**. Porto Alegre: Sulinas, 2003.
- GOHN, M. G. **Mídia, terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa** São Paulo: Paulus, 2004.
- GUIMARÃES, J. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- LIMA, V. A. de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- MATOS, H. (org.) **Mídia, eleições e democracia**. São Paulo: Scritta, 1994.
- MIGUEL, L. F. **Mito e discurso político**. Campinas, SP: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.



MOTTA, L. G. et al (org.) **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org.) **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004.

PORTO, S. D. (org.) **O jornal: da forma ao sentido**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ROTHBERG, D. Capital estrangeiro e mídias regionais no contexto da globalização financeira. **Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 11-23, 2003.

_____. Método e objeto na pesquisa em comunicação. In: **XIII Encontro Anual da Compós – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. São Bernardo do Campo, 2004.

RUBIM, A. A. C. (org.) **Eleições presidenciais em 2002: ensaios sobre mídia, cultura e política**. São Paulo: Hacker, 2004a.

_____. (org.). **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. Salvador: Edufba, 2004b.

SOARES, M. C. Retórica e política. **Comunicação & Política**, vol. III, nº 2, nova série, maio-agosto 1996, p. 146-153.

_____. Veja e a construção do CR-P nas eleições presidenciais de 1998. In: **VIII Encontro Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Belo Horizonte, 1999.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRAQUINA, N. **Jornalismo: questões, teorias e “estórias”**. Lisboa: Veja, 1999.

WEBER, M. H. **Comunicação e espetáculos da política**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

WOLF. M. **Teorias da comunicação**. Lisboa: Presença, 1999.