

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Efraim Batista de Souza Neto

**ENQUADRAMENTOS MIDIÁTICOS SOBRE A CONFERÊNCIA NACIONAL DE
MEIO AMBIENTE: uma análise sobre a cobertura da imprensa**

Belo Horizonte
Março/2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Efraim Batista de Souza Neto

**ENQUADRAMENTOS MIDIÁTICOS SOBRE A CONFERÊNCIA NACIONAL DE
MEIO AMBIENTE: uma análise sobre a cobertura da imprensa**

Monografia apresentada ao curso de pós-graduação *Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais*, oferecido pela FAFICH-UFMG em parceria com a Secretaria da Presidência da República, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Orientador:

Co-orientadora: Profa.Ms. Rayza Sarmento

Belo Horizonte

Março/2015

Efraim Batista de Souza Neto

**ENQUADRAMENTOS MIDIÁTICOS SOBRE A CONFERÊNCIA NACIONAL DE
MEIO AMBIENTE: uma análise sobre a cobertura da imprensa**

Monografia apresentada ao curso de pós-graduação *Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais*, oferecido pela FAFICH-UFMG em parceria com a Secretaria da Presidência da República, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Orientador

Profa. Ms. Rayza Sarmento
Co-orientadora

Convidado

Belo Horizonte, 02 de março de 2015



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Ao 2º (segundo) dia do mês de março de 2015 (dois mil e quinze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **"Enquadramentos midiáticos sobre a conferência nacional de meio ambiente: uma análise sobre a cobertura de imprensa"** elaborada por **Efraim Batista de Souza Neto**.

A Comissão, composta pelos professores **Rayza Sarmiento e Rachel Cardoso Barreto**, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 2 de março de 2015.

Rayza Sarmiento

Rayza Sarmiento (DCP/UFMG)

Rachel Barreto

Rachel Cardoso Barreto (DCP/UFMG)

Este trabalho é dedicado a todas as pessoas que acreditam na participação social como método de governo, que acreditam que o diálogo e a participação social são essenciais para a construção da democracia. Para aqueles que veem na comunicação e no jornalismo uma importante ferramenta que auxilie na construção de uma nova política e de uma nova sociedade.

AGRADECIMENTOS

A Deus por sempre estar me guiando nos caminhos da minha vida

Aos meus pais, pelos conselhos diários.

Aos meus amigos, pela ajuda nas horas em que foram solicitados.

À Secretaria-Geral e à UFMG por me dar a oportunidade de conhecer mais sobre os instrumentos democráticos de nosso país.

À Rayza Sarmiento, pela orientação perspicaz, mesmo que à distância.

“É importante lembrar que o destino de um país não se resume à ação do governo; é resultado do trabalho e ação transformadora de todos os brasileiros e brasileiras”.

(Gilberto Carvalho)

“Democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

(Abraham Lincoln)

RESUMO

Este estudo buscou analisar a cobertura midiática acerca da IV Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada em Brasília, entre os dias 24 e 27 de outubro de 2013. À luz do conceito do enquadramento procuramos perceber quais atores e sentidos estiveram presentes na cobertura jornalística sobre a participação social na IV Conferência. Para esta análise foram coletadas as notícias disponíveis nos seguintes veículos: Agência Brasil, Exame, Correio Braziliense, Envolverde e aquelas produzidas pela Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente (Ascom MMA) entre o dia 03 e 28/10, a partir do mecanismo de busca online, utilizando as expressões “conferência”, “meio ambiente”, “ministério”.

Palavras-chaves: conferência; meio ambiente; participação social; governo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	pg.14
CAPÍTULO 1	
2. Democracia e Participação Social	pg.16
2.1. A construção da democracia	pg.16
2.2. Conferências Nacionais	pg.21
2.3. Conferência de Meio Ambiente	pg.26
CAPÍTULO 2	
3. Comunicação e Política	pg.30
3.1. Os meios de comunicação e a participação social	pg.30
3.2. Enquadramento	pg.33
CAPÍTULO 3	
4. A IV CNMA e a mídia	pg.40
4.1 A IV Conferência de Meio Ambiente na percepção da mídia nacional	pg.41
4.2 Enquadramento da efetividade da política pública	pg.46
4.3 Enquadramento da Participação Social	pg.48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	pg.50
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	pg.52

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 consagrou o princípio da participação social como forma de construção da democracia. A partir desse marco legal houve uma disseminação de formas e instâncias que consideram a participação elemento fundamental para a constituição das políticas públicas no país.

Durante a reabertura democrática do Brasil, as mais diversas experiências participativas no país ganharam força. Com a Constituição Federal de 1988, foram instituídos ou fortalecidos mecanismos de participação à disposição do cidadão para intervir nas decisões governamentais e no reconhecimento das pautas das minorias sociais que pleiteavam políticas públicas (Avitzer, 2012).

Neste contexto, a democracia como forma de governo ampliou as abordagens participativas e deliberativas, conferindo, dentre outras coisas, legitimidade às decisões políticas que vinculam uma coletividade. A redemocratização do país trouxe à tona a necessidade de abertura do Estado à sociedade civil, quando foram implementadas diversas formas institucionais de participação social, tais como audiências públicas, comitês de bacia, conferências, conselhos, ouvidorias, orçamentos participativos e planos diretores (ABERS e KECK, 2008, apud GURZA LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006).

As conferências de políticas públicas são definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública, podendo assumir caráter consultivo ou deliberativo (SG/PR¹). De acordo com Sousa (2013), as conferências envolvem representantes do Estado e da sociedade em amplo diálogo a respeito de propostas de políticas públicas, proporcionando a abertura ou o fortalecimento de diálogo entre Estado e sociedade civil.

Entretanto, os processos de mobilização social devem considerar as características dos atores, as suas formas organizativas e suas práticas políticas (HENRIQUES, 2012). E nesse sentido, a comunicação exerce papel fundamental na visibilidade de um tema e na formação do público. Como demonstra Wolf (1985), os meios de comunicação proporcionam novas condições de experiência e atuam no

¹ <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>

sentido de fornecer os temas de discussão na sociedade e as categorias para pensar esses temas.

Deste modo, tomando a teoria do enquadramento como metodologia desta análise, buscamos, a partir da combinação entre elementos da análise quantitativa e qualitativa, compreender os sentidos e temas que circunscrevem a produção das matérias sobre a IV Conferência Nacional de Meio Ambiente, evento realizado em Brasília, entre os dias 24 e 17 de outubro de 2013, e os assuntos relacionados aos resíduos sólidos, com foco especial para a participação social.

No primeiro capítulo apresentamos a revisão de literatura sobre democracia e participação social, passando pelas formas e ferramentas existentes para a interação entre o Estado e a sociedade civil, em especial as conferências nacionais. No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico sobre a relação entre a comunicação e a política. No terceiro, é justificada e descrita a escolha dos métodos e realizado a análise em questão.

Ao final, esse trabalho apresenta as questões mais relevantes sobre a análise e pontua os limites da cobertura dos meios de comunicação no que se refere à participação social em instrumento como as conferências nacionais.

CAPÍTULO 1

2. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.1. A construção da democracia

O final do século XIX e o século XX ocupam lugar importante no que se refere à consolidação da democracia. As discussões acerca de suas práticas e teorias foram marcadas por intensos confrontos ideológicos, além de uma consolidação atemporal, não homogênea e marcada por momentos mais intensos e de maior retração.

No contexto do estabelecimento dessas práticas democráticas, intensas disputas marcaram o decorrer do século passado. Deste ponto de vista, como descrevem Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942 (*apud* Santos & Avritzer, 2013), a primeira metade do século XX centrou o debate em torno do desejo pela democracia como forma de governo. Entretanto, as formas de governabilidade que se tornaram hegemônicas pós-guerras instituíram restrições nas formas de participação, tornando quase em sua totalidade o sufrágio universal como forma de interação política.

Apesar de o debate apontar em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, a proposta que se consolidou ao final das duas guerras mundiais traz, em sua concepção, uma grande restrição das formas de participação e da ideia de soberania popular, distanciando-se, assim, do significado antigo e literal de democracia, de governo pelo *demos*, esvaziando-se de conteúdo social (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelsen, 1929; Michels, 1949; Shumpeter, 1942 *apud* Sousa Santos & Avriter, 2013)

As discussões e a redefinição dos conceitos democráticos foram criando, como apontam Santos & Avritzer (2013), bases para uma democracia representativa e elitista, considerada de baixa intensidade, na qual o povo renuncia ao exercício do poder político transferindo-o para as mãos de seus representantes. Nascia, assim, o regime democrático representativo adotado por inúmeros países, especialmente, na primeira metade do século XX, caracterizado pela baixa participação social.

A implementação desse modelo democrático é apontado pelos teóricos da concepção hegemônica como inevitável, considerando os arranjos político-econômicos da sociedade moderna. Eles defendem que quanto mais complexa for uma nação, menor será o potencial para participação social e maior a necessidade de os cidadãos delegar as decisões a líderes políticos capazes de garantir os interesses nacionais e proteger as questões essenciais do Estado.

A complexidade dinâmica da vida social moderna, com a sua crescente racionalização da produção capitalista e sua orientação para a eficiência, exige a difusão de aparatos técnico-burocráticos para o controle de funções especializadas nas esferas da vida social (SCAVO, 2010, p. 34).

O modelo democrático sustentado na teoria hegemônica, como descreve Faria (2007), destaca que o poder deve se estruturado através de instituições que possam mediar a relação entre o individual, o público e o poder. Para tanto, segundo a autora, as decisões estariam baseadas na vontade da maioria.

Os argumentos dos teóricos da democracia representativa são construídos a partir da defesa de que é inevitável que os cidadãos percam o controle sobre o processo de decisão política e econômica, em detrimento do crescente controle por formas de organização burocráticas. E assim, consolidam-se as burocracias especializadas e, por conseguinte, as soberanias decrescentes, como cita Scavo (2010), que substituem os mecanismos de exercício da soberania popular pelo aumento da capacidade de controle da burocracia sobre a política.

Nesse contexto, o discurso da inevitabilidade da burocracia, dentro da teoria democrática, passa se consolidar e adquirir uma conotação positiva, como constata Santos & Avritzer:

Ao longo da segunda metade do século XX a discussão sobre a complexidade e inevitabilidade da burocracia foi-se fortalecendo na mesma medida em que as funções do Estado também foram crescendo com a instituição do *welfare state* nos países europeus. (SOUZA SANTOS & AVRITZER, 2013, p.11)

A ideia de uma soberania popular forte, inclusive, é questionada por Schumpeter, como citado por Scavo (2010), ao perguntar em seu livro clássico *Capitalismo, Socialismo e Democracia* se é possível que o povo governe.

O povo, de acordo com o pensamento de Schumpeter, não tem opiniões definidas e racionais sobre as questões políticas, sendo uma multidão de indivíduos interessados apenas nas questões que diretamente lhes afetam,

a vida diária, agindo na busca de seus próprios interesses, não passando de um produtor de governo, que precisa entender que a ação política é de responsabilidade de quem ele elegeu (SCAVO, 2010, p.35).

Como crítica o autor, o regime democrático adotado pelos países nos pós-guerras é, na verdade, um regime procedimentalista, que cria um conjunto de regras e mecanismos para eleger e autorizar governos que apenas possibilita a alternância das elites no poder. Assim, a participação fica restrita à escolha dos governantes em determinado período estabelecido e os debates democráticos, centrados nos desenhos eleitorais.

O resultado deste processo democrático é um regime que supervaloriza o papel dos mecanismos de representação e desconsidera o significado primário da democracia com seu caráter inclusivo e participativo, desacreditando o poder da participação popular. Uma democracia caracterizada pelo monopólio dos representantes escolhidos e dos especialistas designados por estes, e com inúmeras limitações e questões não resolvidas, que distancia representantes de representados, não contempla a diversidade social e apresenta dificuldades de representar agendas e identidades específicas.

Apesar do avanço democrático do sufrágio, alguns acontecimentos do início do século XX, como a crescente industrialização, burocratização e demandas por maior participação das massas, deram lugar a uma leitura realista do processo político. A dificuldade de conciliar a representação com a representatividade levou alguns teóricos a advogarem um realismo estreito, transformando a política em espaço de competição entre elites. (ALMEIDA, 2012, p. 11)

As variações estruturais acerca dos períodos democráticos foram disseminadas por Samuel Huntington como formas de “ondas democráticas”. A primeira onda corresponde ao período de 1828 a 1926, que teve uma retração nos pós-guerras. Já a segunda onda de democratização transcorreu entre 1943 e 1962. A segunda reversão tem lugar entre 1958 e 1975, tendo como destaque os diversos países do Sul global que tiveram seus sistemas de representação democrática tomadas por ditaduras militares.

De acordo com Huntington (1994), as principais causas que levaram a terceira onda democrática, no final da década de 80 e início dos anos 90, foram: os problemas de legitimação do autoritarismo em um mundo em que os valores da democracia passaram a ser largamente aceitos; a consolidação do capitalismo; a mudança de posição da Igreja Católica, resultando do Concílio Vaticano II, que

deixou de ser suporte de sistemas autoritários em vários países; a ampliação da influência externa da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos; e, o acesso maior às informações.

A partir da terceira onda de democratização, quando participaram especialmente os países do Leste Europeu e América Latina, em especial aqueles que superaram o bloqueio da Guerra Fria e ditaduras militares, diversos cientistas políticos passaram a demonstrar preocupação com a manutenção e consolidação do regime democrático, colocando em questão a efetividade das políticas e a interação entre representantes e representados.

É a partir disso que se destacam as experiências de participação e de controle social como formas alternativas de construção e consolidação da democracia, baseadas em práticas de diálogo e consulta que buscam intensificar a aprofundar a interação entre a sociedade e o poder público quer reivindicando a legitimidade dos pleitos sociais quer pressionando as instituições representativas para que sejam adotadas medidas que busquem aproximar a participação da representação.

A democracia como uma forma de organização política tem sido associada, desde a antiguidade, à ideia de que todos os cidadãos devem ter igual possibilidade de tomar decisões que dizem respeito à coletividade, participando tanto da formulação das leis que organizam a sociedade quanto dos processos políticos que constituem os governos. (CUNHA, 2013, pp 142)

As sociedades, especialmente as dos países do sul, passaram a lutar pela ampliação da democracia, por uma cidadania mais ativa, pela criação de novos espaços públicos, incorporação de novos atores e de novos temas na agenda política, e a buscar novas formas de exercício da participação.

No Brasil, essas experiências revelam que essa interação da representação e da participação é possível e, inclusive, apresenta-se como uma saída para a crise na qual se encontra a democracia representativa. Para superar a crise na representação, alguns teóricos apontam para a necessidade do desenvolvimento de um modelo democrático mais amplo, onde os cidadãos estariam integrados às atividades públicas, permitindo a participação efetiva, não limitada apenas ao voto.

As experiências participativas no Brasil ganharam força a partir das mobilizações em torno da reabertura democrática e descentralização de poder no país, com a suspensão do regime autoritário, e na consolidação da Constituição

Federal de 1988, quando foram instituídos mecanismos de participação à disposição do cidadão para intervir nas decisões governamentais e no reconhecimento das pautas das minorias sociais que pleiteavam políticas públicas.

Como aponta Avitrzer (2012), as conquistas de 1988 lançaram um processo de participação social que vem estimulando o desenvolvimento de diversos mecanismos de consultas e de tomadas de decisão em conjunto com os atores sociais, tais como: plebiscito, referendo e iniciativa legislativa popular; além de instrumentos como ação popular, mandado de segurança, mandado de injunção e os direitos de reunião, de associação, de petição, de sindicalização, entre outros.

As experiências de práticas democráticas no país que proporcionaram o aumento da representação e o crescimento das formas como os atores sociais a exercem podem ser compreendidas a partir dos mecanismos de participação social, com os Conselhos e Conferências, instituídos no país, durante o século XX, para temas, tais como a saúde e educação.

No que se referem às conferências nacionais, os processos participativos, como revela Sousa (2013), envolvem representantes do Estado e da sociedade em amplo diálogo a respeito de propostas de políticas públicas. De acordo com o autor, os processos podem se iniciar no nível municipal, e passar pelos níveis regional e estadual, em que são eleitos representantes para a conferência nacional.

2.2. Conferências Nacionais

Desde a Constituição Federal de 1988, houve uma proliferação de formas e instâncias de participação em todos os níveis da Federação, cumprindo o papel de verdadeiras arenas públicas, lugares de encontro entre sociedade e estado, com destaque a descentralização administrativa e a incorporação da participação de cidadão e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (Souza, 2012^a).

De 1941 a 2013, foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde

as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional, como destaca a Secretaria-Geral da Presidência da República em seu site².

Apesar de ampliadas e fortalecidas nos últimos anos, durante os governos federais de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, a realização de conferências nacionais não é tão recente. Como destaca (Souza, 2012^a), em 1937, o governo de Getúlio Vargas instituiu as conferências nacionais de educação e saúde, sendo realizada em 1941 a 1^a Conferência Nacional de Saúde, da qual participaram representantes dos três níveis de governo e especialistas na área.

Embora naquele período a discussão fosse restrita aos agentes estatais, posteriormente a sociedade civil passou a participar desse espaço (Souza, 2012^a). A 1^a Conferência teve como objetivo contribuir com o governo federal na produção de conhecimento sobre a saúde e orientar a execução dos serviços locais.

De acordo com Souza (2013), quando instituídas pelo governo Vargas, as conferências reuniam apenas representantes governamentais para o planejamento e direcionamento de ações descentralizadas. Entretanto, a partir do processo de redemocratização do país, ainda na década 1980, como destaca o autor, ocorreu uma mudança no processo de organização e de objetivos das conferências, alterando o perfil centralizado na participação dos servidores para um perfil que se insere na lógica descentralizada e com ampliação da participação social.

Assim como a 1^a Conferência Nacional de Saúde marcou época como o primeiro processo ampliado de discussão sobre políticas públicas setoriais, a 8^a Conferência, realizada em 1986, tornou-se uma referência para a participação social no país, alterando a percepção anterior para um processo com ampla mobilização e participação social. Essa conferência, como aponta Souza (2013), impulsionou outras áreas de políticas públicas a incluírem a participação social na gestão pública.

A realização de um conjunto de conferências – prática que já existia antes de 2003, mas estava fortemente limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais vale a pena destacar a saúde e a assistência social (Avritzer, 2010) – constituiu uma das marcas registradas do governo Lula. (AVRITZER, 2013, p. 125).

Para o Governo Federal (2007), as Conferências são espaços de discussão ampla, na qual o governo e a sociedade civil têm a oportunidade de dialogar de

² <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>

forma organizada, pública e transparente sobre políticas públicas. Compõem espaços de negociação, construção de consenso e partilha de responsabilidade sobre a gestão dos temas de interesse público, com a capacidade de consolidar balanço sobre as políticas.

Mais que instituições participativas nos termos definidos por Avritzer (2009), as conferências são instituições representativas no sentido de gerarem dinâmicas de representação da sociedade civil e de comporem de forma mais complexa a estrutura de representação política no âmbito do Estado e de seus poderes, abrindo novos espaços de influência da sociedade civil para além das formas mediadas por meio do voto e dos partidos políticos. (ALMEIDA, 2012, p. 18)

As Conferências proporcionaram a abertura ou o fortalecimento de diálogo entre Estado e sociedade civil, sendo vistas como canais democráticos de participação no ciclo de políticas públicas.

Nesse sentido, as conferências são instâncias participativas institucionalizadas que buscam suprir a tradicional dicotomia entre Estado e sociedade civil a partir de um modelo de consulta, participação e gestão que ultrapassam o modelo eleitoral de democracia. De acordo com Almeida (2012), nestes espaços, a sociedade civil tem a oportunidade de ser representada por sua pluralidade e, também, expressar, a partir de deliberações, as diferentes opiniões, interesses e perspectivas sobre as políticas públicas.

O processo de redemocratização brasileiro, além de trazer à tona diferentes sujeitos políticos, pressionou a abertura do Estado à sociedade. As práticas de participação social na gestão pública se ampliaram e fizeram do país um espaço de inovação democrática, a partir da experimentação de diversas formas de interação entre Estado e sociedade. (SOUZA, 2013, p. 8)

As conferências estão em processo de construção e sua realização proporciona à sociedade a oportunidade de se envolver na formulação, no monitoramento, na avaliação e no controle de políticas públicas. Souza (2011, p.9) as considera como “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política”, o que implica ouvir diversos segmentos sociais na sua avaliação, na definição de princípios e diretrizes e na deliberação sobre instrumentos de participação.

Nos últimos anos, as conferências nacionais se consolidaram como a principal política participativa do governo federal. Apesar da sua ampla capilaridade

e poder de mobilização, ainda não está definido se os seus resultados são efetivos e se são influenciados ou não pelo executivo (Avritzer, 2013).

Ao pensarmos a dimensão deliberativa da conferência, precisamos, assim como destaca o Avritzer, considerar a possível influência do governo nos debates. De acordo com o autor, essa dimensão se faz fundamental, a partir do momento que possa existir certa assimetria entre os atores da sociedade civil, já que, em geral, os representantes dos governos possuem melhores condições para influenciar no processo de formulação das políticas públicas.

De acordo com o autor, o executivo reage às conferências nacionais em duas dimensões: i) na dimensão da gestão; e ii) na dimensão da modificação normativa que seja capaz de alterar o escopo de uma determinada política. Nesse sentido, a sua efetividade, no que se refere à dimensão normativa, perpassa pela capacidade de se apresentar projetos de lei no Congresso Nacional.

Ainda que haja deficiências e ocorra um processo contínuo de aprimoramento, a institucionalização das Conferências como processos de formulação de políticas públicas provocaram impacto não somente no Executivo, como também no processo legislativo de produção de leis, como destacam Pogrebinschi e Santos (2010).

De acordo com Souza (2012b), é possível destacar elementos caracterizadores e descrever a dinâmica de funcionamento desses processos participativos voltados à formulação de políticas públicas. Para tanto, o autor utiliza-se de formulação do Instituto Pólis (2005) para caracterizar as finalidades de conferências:

- 1) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos;

- 2) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais;

- 3) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão;

- 4) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e

suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos;

5) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.

Estas formas de participação têm começado a influenciar o comportamento dos atores da sociedade civil. No entanto, não está ainda claro como as decisões são tomadas nas conferências e como elas pautam, de fato, o comportamento do governo. (AVRITZER, 2013, pp 133)

Para Cunha (2013) há três diferenças básicas entre as conferências antigas, antes da Constituição de 88 e aquelas realizadas atualmente, a primeira diz respeito à institucionalização, já que passam a serem previstas em lei; seguida do caráter deliberativo e não só consultivo; e ainda no que tange aos participantes, os quais integram tanto o governo quanto as organizações da sociedade civil, em proporção variada, não sendo apenas especialistas.

Nessa nova etapa, outra importante característica é a ocorrência de etapas preparatórias, sejam elas presenciais ou virtuais, quando temas e encaminhamentos locais são apresentados à conferência nacional. As etapas preparatórias, divididas muitas vezes em municipais, estaduais, territoriais, temáticas intensificam o caráter nacional das conferências e proporciona ao maior número de cidadãos oportunidade de debater sobre as políticas públicas.

Quando são processos nacionais, há etapas estaduais para a escolha de representantes e discussão prévia dos temas propostos. Para orientar a discussão são produzidos documentos de referência chamados de texto-base, que podem ser provocadores de debate ou apresentarem as propostas do governo para aquele setor. Para estimular a participação de públicos específicos também podem ocorrer conferências setoriais, além das livres e das virtuais que se configuram como etapas não eletivas e sim mobilizatórias. (SOUZA, 2012, pp 12)

Como ressalta Souza (2012b), os eventos preparatórios podem acontecer em formato de plenárias e grupos temáticos, sendo orientados pelo texto-base da conferência, que pauta as discussões sobre os pontos em destaques. De acordo com o autor, outra forma também utilizada são as moções, quando se dá apoio ou se repudia as questões que estão em debate. Estes espaços também servem para selecionar e legitimar o representante local que participará da conferência nacional.

As conferências locais/distritais/regionais e municipais são realizadas em um nível de proximidade que não só reduz os custos de participação, como

também possibilita que questões concretas e relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, o que pode significar efetiva partilha de poder (CUNHA, 2013, pp 153)

Na análise de Petinelli, Lins e Faria (2011), a organização das conferências em um sistema deliberativo, que têm início no nível local e vai até o nacional, amplia as oportunidades de interação entre o Estado e a sociedade civil. As realizações de conferências em ambientes mais próximos da realidade local e da sociedade civil podem proporcionar maior poder de mobilização de participação, oportunizando a identificação das demandas vivenciadas pro aquele público.

É com este princípio que, desde 2002, as conferências nacionais têm buscado ampliar o espaço de participação social a partir da realização das edições municipais e estaduais de consulta à sociedade civil, como ocorreu na realização da IV Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizado em outubro de 2013.

2.3. A Conferência de Meio Ambiente

Em 2003, já no primeiro ano do Governo Lula, se fortaleceram as realizações das Conferências. Naquele ano e no cenário de ampliação da participação social e do diálogo acerca dos temas de interesse da sociedade, foi realizada a I Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA). A intenção, como destaca o Ministério do Meio Ambiente³ (MMA), era tornar possível a construção de um fórum de empoderamento social aos diferentes setores da sociedade em torno dos temas do meio ambiente.

Com o lema “Vamos Cuidar do Brasil”, a Conferência Nacional de Meio Ambiente convocou em sua primeira edição delegados dos 26 estados e do Distrito Federal a debaterem sobre seis temas estratégicos orientarão os debates: Água; Biodiversidade e espaços territoriais protegidos; Agricultura, Pecuária, Pesca e Florestas; Infraestrutura: transporte e energia; Meio Ambiente Urbano; e Mudanças Climáticas. No país, o evento mobilizou mais de 65 mil pessoas. A etapa nacional contou a participação de cerca de mil delegados.

³ <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/conferencia-nacional-do-meio-ambiente>

A 1ª edição da Conferência foi uma demanda da sociedade civil durante a Conferência Rio-92⁴. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, entre 28 e 30 de novembro de 2003, foi a primeira vez que os mais diversos segmentos da sociedade estiveram reunidos para deliberar sobre a sustentabilidade no país, com a criação de metodologias e ações que contemplassem as mais diferentes regiões do país.

Da etapa estadual saem os delegados da Conferência Nacional, o que constitui um processo de baixo para cima, respeitando equidade de gênero, 30% de delegados do setor empresarial, 5% para povos indígenas, 5% para comunidades tradicionais, 40% de ONGs e Movimentos Sociais e 20% de representantes de governos (MMA, 2013).

Em 2005, desta vez em dezembro, foi realizada a II Conferência Nacional de Meio Ambiente. A II CNMA teve como central a política ambiental integrada e uso sustentável dos recursos naturais. De acordo com o MMA, a II CNMA foi precedida por 27 conferências regionais em todo o País, que contaram com a participação de mais de 86 mil pessoas. O processo que culminou com a realização da I CNMA mobilizou 65 mil pessoas. A etapa nacional reuniu mais de 2 mil pessoas, sendo 1,3 mil delegados, representando organizações não-governamentais, movimentos sociais, comunidade científica, empresários, sindicatos, população tradicional e governos.

A III Conferência ocorreu três anos após a realização da II CNMA, sendo realizada entre 07 e 10 de maio de 2008. A terceira edição tomou como pauta as mudanças climáticas. À época, quando foi divulgado relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), este era o principal tema ambiental na pauta mundial. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, órgão do Executivo Federal responsável pelo evento, foram realizadas 566 conferências municipais, 153 regionais, 26 estaduais e uma distrital com o objetivo de estimular o debate, que alcançou por volta de 115 mil pessoas em todo o país.

Entre os dias 24 e 17 de outubro de 2013, foi realizado a IV Conferência Nacional de Meio Ambiente, evento foco deste estudo. O evento, que teve como tema a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), envolveu em toda a sua organização mais de 200 mil pessoas, de acordo com dados do MMA (2014).

⁴ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Na oportunidade, 108 países do mundo reuniram-se para decidir que medidas tomar para conseguir diminuir a degradação ambiental e garantir a existência de outras gerações.

Aproveitando a aprovação da PNRS, após 21 anos de tramitação no Congresso Nacional, a IV Conferência marcou uma ação de articulação institucional em torno do tema.

A IV CNMA contou com a realização de Conferências Livres, Conferência Virtual e painéis temáticos. Ao todo, de acordo com o MMA, foram realizadas 224 Conferências Livres, contando com mais de 24 mil participantes em 26 estados. Já a Conferência Virtual, realizada entre 26 de agosto e 10 de setembro, por meio do Portal e-Democracia, reuniu cerca de três mil pessoas.

Em seu processo de mobilização, o evento contou com a participação direta de mais de 200 mil pessoas, espalhadas em 3.652 municípios do país. As etapas preparatórias somaram 643 municípios que realizaram conferências municipais e 3.009 municípios que, juntos, realizaram 179 conferências regionais. Todos os estados e o Distrito Federal realizam a conferência estadual.

2003	2005	2008	2013
I CNMA	II CNMA	III CNMA	IV CNMA
Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente	Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais	Mudanças Climáticas	Resíduos Sólidos
65 mil pessoas mobilizadas em todo o país	85 mil pessoas mobilizadas em todo o país	115 mil pessoas mobilizadas em todo o país	200 mil pessoas mobilizadas em todo o país
912 delegados na Etapa Nacional	1269 delegados na Etapa Nacional	1269 delegados na Etapa Nacional	1352 delegados na Etapa Nacional

Fonte: MMA, 2014.

Em suas edições, a Conferência de Meio Ambiente colocou para a sociedade temas considerados estratégicos para o país, que visam à conservação da biodiversidade, da água, do clima e dos recursos energéticos, com vistas ao desenvolvimento sustentável, levando em consideração que é possível sim crescer sem degradar a natureza.

Entre 2003 e 2011, no governo Lula, as conferências receberam amplo destaque por parte do governo federal. Durante este período, como revela Sousa (2013) foram realizadas 69 conferências, sendo que 64% correspondem ao debate sobre políticas sociais.

CAPÍTULO 2

3. COMUNICAÇÃO E POLÍTICA

3.1. Os meios de comunicação e a participação social

O desenvolvimento dos meios de comunicação, ao longo do século XX, não só modificou a relação da sociedade com o Estado como alterou todo o ambiente político (Miguel, 2002). O contato entre os representantes e os representados fez com que as questões políticas passassem a ser compreendidas e acompanhadas de outra maneira, com mais proximidade e maior divulgação de informações. O surgimento do rádio, televisão e internet alteraram essas relações e exigiram novas práticas e formas de uso. Na atualidade, como pregam Miguel (2002) e Maia & Gomes (2008) é necessário reconhecer que a mídia é um item central na vida política e que os meios de comunicação de massa ampliaram o acesso aos agentes políticos, aos seus discursos e às escolhas e opiniões feitas.

Para Maia (2006), há uma grande variedade de entendimentos sobre a relação estabelecida entre a mídia e a política, com destaque à visibilidade midiática aos processos de governança e a esfera pública. Os meios de comunicação, como destaca a autora, reconfigura os discursos políticos.

É a principal instância para líderes políticos divulgarem informações sobre suas atividades, buscarem adesão em campanhas eleitorais ou conquistarem suporte público no jogo político mais geral. Por sua vez, a grande maioria das informações de que os cidadãos comuns necessitam para tomar decisões e agir na esfera política - escolher representantes, conhecer e avaliar as políticas públicas, construir mecanismo de controle popular sobre os governantes - articula-se, de modo rotineiro, com os meios de comunicação. (MAIA, 2006, p. 15)

Segundo a autora, muitas vezes tomamos os meios de comunicação apenas como provedores de informações, como um instrumento da mensagem. Entretanto, precisamos ir além da preocupação que recai sobre a investigação dos métodos utilizados, dos seus efeitos e do comportamento do público. Para ela, a mídia estabelece também padrões de interações entre os atores sociais, configurando novas formas de opinião, enunciados e discursos.

A construção do espaço de visibilidade midiática é um processo complexo, frequente envolvendo atores com metas, interesses e mensagens divergentes. por exemplo, o que é visto nos textos das matérias jornalísticas é usualmente resultado de muitos princípios conflitantes, inter-relacionados, de fontes que se põem umas às outras. (MAIA, 2006, pp. 26)

Os meios de comunicação também são responsáveis por influenciar a definição da agenda do jogo político. Como descreve Miguel (2002, p. 170), “a pauta de questões relevantes, postas para a deliberação pública, é em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação”. Nesse sentido, como defende o autor, os meios de comunicação de massa podem ampliar o acesso por parte da sociedade civil aos agentes políticos, às suas propostas e aos seus discursos.

A mídia possui a capacidade de formular as preocupações públicas. O impacto da definição de agenda pelos meios é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos, que se veem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões. (MIGUEL, 2002, p. 171)

No que se refere ao uso da comunicação para processos de mobilização social, Henriques (2012) destaca que as características dos atores, as suas formas organizativas e suas práticas políticas necessitam ser consideradas para que a mobilização de um público seja efetiva em torno do tema ou assunto em questão. Mas, como ressalta o autor, a condição pública não está apenas condicionada à visibilidade conferida a um tema, depende também da formação do seu público e das informações, ou seja, condições, que eles carregam.

A visibilidade midiática, tomada individualmente não tem necessariamente esse caráter dialógico, libertador e pedagógico - os produtores e receptores não estabelecem uma relação num mesmo grau de reciprocidade e não se encontram em uma totalidade simultânea no ato comunicativo. A grande mídia ainda coloca os receptores, em alguns momentos, como peças passivas do processo de interação comunicativa. (HENRIQUES, 2012, pp 03)

O termo mobilização social, como destaca o autor, se refere a uma prática de movimentação de pessoas e instituições em torno do exercício da cidadania num contexto de democracia. Sendo assim, a comunicação social é tida como um componente essencial para a mobilização, uma vez que a proposição de uma causa pressupõe a existência de interesse público e aqueles que a defendem precisam expor seus posicionamentos.

Considerando que a democracia exige participação, se fazem necessárias ações de mobilização para fortalecer o exercício da cidadania. Nos meios instituídos para participação social, de maneira formal, é imprescindível uma interlocução entre o Estado e a sociedade civil, sendo por muitas vezes a comunicação a ferramenta possível para tal interação. Sendo assim, como aponta Henriques (2012), podemos considerar que os processos de comunicação apontam para duas direções: a primeira, relacionada ao conjunto de interações entre os sujeitos; a segunda, com as ações que buscam dar visibilidade ao posicionamento do grupo.

Para melhor explicar a importância da mídia como um espaço de visibilidade no meio político, Mendonça (2005) destaca cinco categorias: 1) Meio de expressão; 2) Pré-estruturação da esfera pública; 3) Fórum de debates; 4) Instauração de processos de accountability; 5) Forma de mediação na tessitura de identidades.

No que se refere ao meio de expressão, o autor acena para o importante papel que a mídia possui para transformar a realidade ao trazer à tona o esforço para a construção de identidade coletiva e de pontos de vistas. A comunicação, de acordo com Maia (2006), se configura muitas vezes como espaços de disputas simbólicas. As suas produções instauram relações que possibilitam a partilha de opiniões, o embate e mediação acerca dos temas em questão.

Ainda que os textos midiáticos possam ser lidos de diversas maneiras, eles indicam caminhos, os quais têm um peso que não pode ser negligenciado. Suas falas constroem as possibilidades de interpretação dos receptores, já que os interpelam de certas maneiras. (MENDONÇA, 2005, p. 19 e 20).

Em relação à pré-estruturação da esfera pública, o autor argumenta que a mídia pode fornecer meios para debates e trocas de argumentos, podendo contribuir para a ampliação do diálogo e para gerar reflexão na sociedade e à forma como irão relacionar o tema em questão às suas vidas. Acerca do fórum de debates, o autor apresenta a ideia de que a mídia proporciona espaço para o debate ampliado, sendo não só espaço de visibilidade de posições, mas de construção coletiva da realidade.

É partilhando da ideia que os meios de comunicação, mesmo com todas as desigualdades de vocalização, interesses econômicos e constrangimentos implicados em suas rotinas de funcionamento, podem funcionar como esse espaço que pré-estruturação da discussão sobre temas políticos e públicos que buscamos perceber como a Conferência Nacional de Meio Ambiente realizada em 2013 foi dotada de sentido em alguns veículos nacionais. Para isso, utilizamos a ideia de

enquadramento, a fim de identificar como o processo de participação na discussão de temas ambientais foi desenhado na narrativa jornalística.

3.2. Enquadramento

A noção de enquadramento tem como finalidade indicar a maneira como que se dá a interação entre os interlocutores numa determinada situação, permitindo compreender a situação ali delineada. As primeiras aplicações conceituais sobre o enquadramento datam do final dos anos 70 e anos 80, tendo como expoentes Gregory Bateson e Erving Goffman.

Goffman *apud* Porto (2004), define o enquadramento, como os princípios de organização que governam os eventos sociais e nosso envolvimento nestes eventos, uma das principais mensagens do livro *Frame Analysis* do sociólogo Erving Goffman (1986). De acordo com o autor, a nossa percepção de dá de acordo com o que os enquadramentos nos permitem perceber. Para Mendonça e Simões (2012), a análise do enquadramento possibilita perceber os diferentes graus que os interlocutores dispõem para definir as situações e os quadros que as regem.

Aplicado à comunicação, Robert Entman entende o ato de enquadrar como o de dar relevância a determinado aspecto em detrimento de outro.

Enquadramento envolve essencialmente seleção e saliência. Enquadrar é seleccionar alguns aspectos da realidade percebida e fazê-los mais salientes no texto comunicativo, de modo a promover uma definição particular do problema, interpretação causal, avaliação moral, e/ou uma recomendação de tratamento para o tema descrito. (ENTMAN *apud* COLLUSI, 2004, pp 47)

Porto (2002) considera que a primeira aplicação mais importante sobre enquadramento foi o da socióloga Gaye Tuchman, em 1978, na qual afirma que “as notícias impõem um enquadramento que define e constrói a realidade”, o que não significa admitir uma audiência passiva, sem possibilidades de responder e negociar suas interpretações com os enquadramentos midiáticos.

Os enquadramentos da mídia organizam o mundo tanto para emissores, como também para os receptores que recorrem às suas notícias como fonte de informação. Ao organizarem, atuam selecionando, excluindo e reinterpretando eventos sociais e políticos, não necessariamente a partir do viés maniqueísta como os media são lidos. A teoria do enquadramento se mostra, assim, como um passo

posterior aos estudos de *agenda-setting*. De acordo como Colling (2001:69), o *agenda-setting* é parte dos estudos norte-americanos em comunicação, pertencentes ao paradigma funcionalista, preocupado em analisar e detectar as funções dos meios e os efeitos causados sobre a audiência.

O agendamento só ocorre de maneira eficiente quando houver um alto nível de percepção de relevância para o tema e, ao mesmo tempo, um grau de incerteza relativamente alto em relação ao domínio do mesmo; a influência do agendamento depende do grau de exposição a que o receptor está exposto, ao tipo de mídia, do grau de relevância e interesse que este receptor dá ao tema, ao grau de incerteza e aos diferentes níveis de comunicação interpessoal que ele desenvolve (HOHLFELDT, 1997, P. 47 e 48)

Os estudos de enquadramento não estão preocupados com o efeito em um determinado públicos, tais como estavam os de agendamentos, mas na forma como a realidade é enquadrada nos diversos produtos midiáticos, na relevância ou esvaziamento com que determinados assuntos são tratados.

Porto (2002) distingue os enquadramentos como noticiosos e interpretativos. Os primeiros, segundo o autor, correspondem ao modo de organização da narrativa jornalística, incluindo as formas de apresentação, seleção e ênfase, estes são os resultados das escolhas realizadas por jornalistas. Os enquadramentos interpretativos são aqueles que determinam uma interpretação particular de temas ou eventos políticos, “incluindo definições de problemas, avaliações sobre causas e responsabilidades, recomendações de tratamento” (PORTO, 2002, p. 15). Essas interpretações são lançadas por assessores políticos, atores sociais, movimentos sociais etc. Ou seja, no caso do enquadramento interpretativo existe certa independência relativa aos jornalistas. Porto faz a seguinte recomendação:

O pesquisador deve analisar não só os enquadramentos dominantes ou de grupos influentes, mas também incluir as interpretações promovidas por movimentos sociais ou de oposição, inclusive aquelas que são excluídas pela mídia. A análise deve explicitar ainda as razões que levam ao predomínio de certos enquadramentos em detrimento de outros. (PORTO, 2002. p.18)

De acordo com Porto (2002), a compreensão que é promovida pelo enquadramento interpretativo envolve as seguintes dimensões: 1) definição do problema; 2) atribuição de responsabilidade ou causa dos problemas; 3) julgamento

sobre o significado ou relevância dos eventos ou temas políticos; 4) argumentos sobre consequência; 5) recomendações de solução.

Sobre a maneira como são apresentados os enquadramentos nos produtos jornalísticos, o autor, classifica de acordo com quatro categorias:

1. Restrito: quando apenas uma interpretação do fato/evento/ação ou tema é apresentado;
2. Plural-Fechado: quando mais de uma interpretação do fato/evento/ação ou tema são apresentados, mas são organizadas em uma hierarquia de forma a privilegiar uma das interpretações apresentadas em detrimento das demais;
3. Plural-Aberto: quando mais de uma interpretação do fato/evento/ação ou tema são apresentados, mas tratadas de forma mais indeterminada a respeito de qual seria a mais correta;
4. Episódico: quando nenhuma interpretação é apresentada na notícia que se limita a relatar algum fato/evento/ação ou tema.

A partir da resolução do autor é possível compreender que o enquadramento passa por selecionar alguns aspectos da realidade percebida e dar a eles um destaque maior no texto comunicativo, gerando interpretações, avaliação moral e/ou tratamento recomendado para o item descrito.

Segundo Wolf, os meios de comunicação proporcionam novas condições de experiência e atuam no sentido de fornecer os temas de discussão na sociedade e as categorias para pensar esses temas, as referências para o enquadramento. O autor complementa a questão dizendo que os *mass media* apresentam ao público uma lista daquilo que é necessário ter uma opinião e discutir. Grande parte da realidade social compreendida pelos indivíduos é fornecida pelos meios de comunicação (WOLF, 1985).

No âmbito dos estudos sobre os efeitos da mídia, os *framing's* são tratados como as molduras que servem de referência para a construção dos acontecimentos que farão parte dos noticiários. Por sua vez, essas informações a serem consumidas, influenciam diretamente a compreensão da sociedade perante o assunto informado. O enquadramento sofre interferências de todos os espaços que cercam a produção do jornalismo, desde as escolhas das fontes, até as escolhas

das palavras que serão utilizadas na produção da informação. As escolhas desses itens, nem sempre consciente, influencia diretamente a compreensão que a sociedade pode obter sobre um determinado assunto.

É partindo da ideia de enquadramento que olharemos para as notícias produzidas acerca da Conferência Nacional de Meio Ambiente de 2013, a fim de perceber quais vozes e interpretações ganharam relevância na cobertura midiática.

CAPÍTULO 3

4. A IV CNMA E A MÍDIA

4.1 A IV Conferência de Meio Ambiente na mídia nacional

A IV Conferência Nacional de Meio Ambiente (IV CNMA) recebeu o olhar dos mais diversos veículos de comunicação do país. De acordo com o site da Conferência, o processo de participação, em suas diversas etapas, reuniu mais de 200 mil pessoas. As etapas preparatórias envolveram 3652 cidades, sendo divididas em 643 conferências municipais e 179 regionais. Foram realizadas também as etapas estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal.

Para esta análise foram coletadas as notícias disponíveis nos seguintes veículos: Agência Brasil, Portal Terra, O Progresso, Jornal do Brasil, Exame, Portal Brasil, Correio Braziliense, Envolverde e aquelas produzidas pela Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente (Ascom MMA) entre o dia 03 e 28/10, a partir do mecanismo de busca online dos veículos, utilizando-se das expressões “conferência”, “meio ambiente”, “ministério”. Durante o período indicado, a IV Conferência nacional de Meio Ambiente foi tema de 30 matérias, entre veículos impressos e online, inclusos as replicações de matérias produzidas pelas Ascom MMA. Destaque para a grande produção e replicação de reportagens da Agência Brasil.

As matérias selecionadas foram submetidas à análise de enquadramento inspirada nas dimensões de Porto (2002): 1) definição do problema; 2) atribuição de responsabilidade ou causa dos problemas; 3) julgamento sobre o significado ou relevância dos eventos ou temas políticos; 4) argumentos sobre consequência; 5) recomendações de solução.

O esforço metodológico de análise passou pela criação de uma ficha de catalogação das matérias, com o levantamento das fontes, do problema, das responsabilidades, argumento e solução. A leitura cuidadosa das matérias, a partir do olhar do referencial teórico, ajudou a identificar o recorte que a cobertura midiática deu à Conferência de Meio Ambiente durante o período observado.

Antes de iniciar a análise dos quadros é interessante demonstrar em quais situações a IV Conferência foi apresentada como temática das matérias. Dentre as 30 matérias catalogadas foi possível identificar que a maioria das matérias estavam diretamente ligadas ao tema central da conferência ou à participação social. Para melhor compreender a incidência do objeto dessa análise nos veículos analisados, ver o gráfico abaixo:

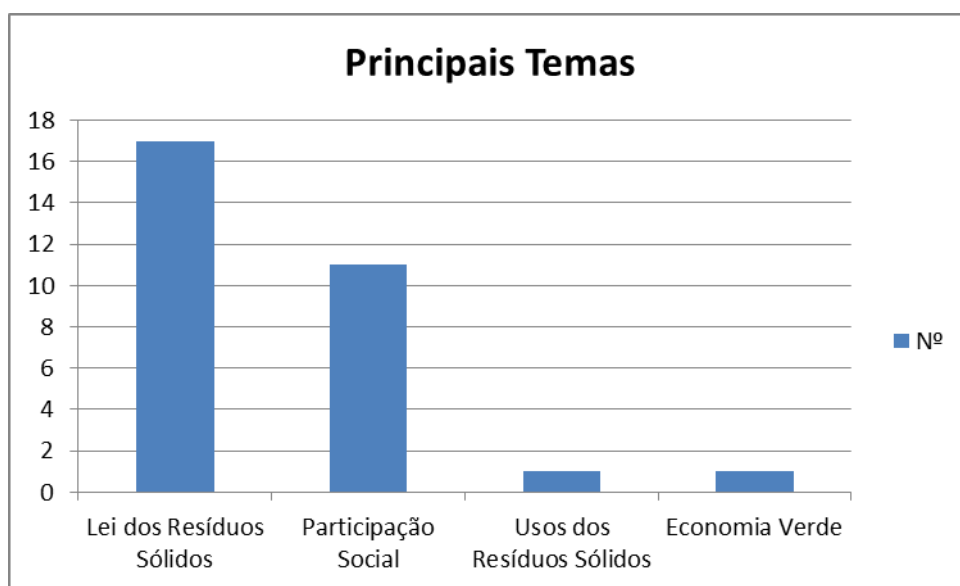


Figura 1 – Temas das matérias sobre a IV CNMA

A IV CNMA teve como tema principal a Lei dos Resíduos Sólidos e a análise realizada demonstra a transversalidade dos temas que circunscrevem a Conferência e os temas ambientais. O gráfico acima também revela, no contexto da Conferência, a importância da participação social. A partir do levantamento das matérias foi possível identificar que os conteúdos destacam o processo de organização da IV CNMA, seja a partir da reprodução de matéria produzida pela Assessoria de Comunicação do Ministério do Meio Ambiente, seja pela reprodução de reportagem veiculada pela principal agência de notícias do Governo Federal, a Agência Brasil, órgão ligado à Empresa Brasileira de Comunicação (EBC).

O gráfico ainda revela que a Lei dos Resíduos Sólidos foi tema de 17 matérias, enquanto a Participação Social, instrumento básico das Conferências Nacionais, foi tema de 11 matérias. Os outros temas que aparecem como chaves nas reportagens estão diretamente ligados ao processo da Conferência quanto ao tema dos resíduos sólidos.

É importante destacar aqui, como revela Sousa (2013), o esforço do MMA para que os processos participativos envolvessem os representantes do Estado e da sociedade no debate acerca das propostas de políticas pública. Como destacado na análise, os temas chave puderam ser identificados no nível municipal, e passar pelos níveis regional e estadual, e em especial na conferência nacional.

No gráfico abaixo, estão dispostos os veículos que produziram as matérias. É possível perceber que o Governo acaba sendo o maior produtor de informações sobre a IV CNMA e também sobre o seu processo de participação social. No que se refere às 15 publicações dos veículos privados, podemos observar que em 09 são republicações da assessoria de comunicação do MMA ou da Agência Brasil, que têm vínculos diretos com o Governo Federal. Nesse sentido, podemos identificar que o interesse por matérias dessa natureza correspondem em sua maioria ao agente público realizador da Conferência.

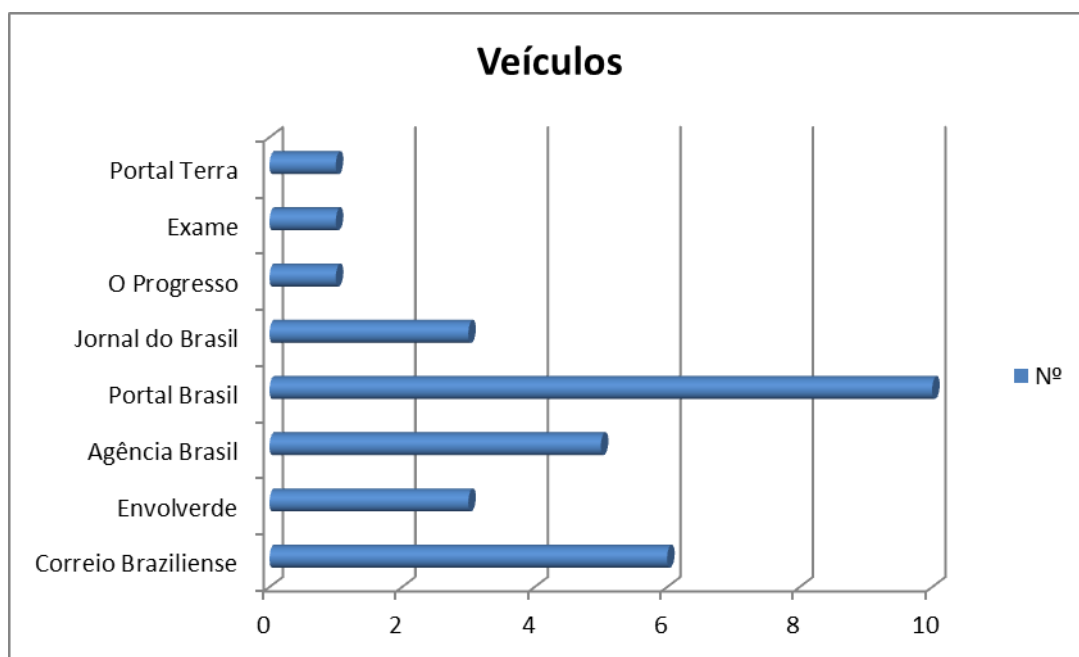


Figura 2 – Publicações por Veículos

Vê-se, portanto, neste gráfico que o maior produtor ou replicador de notícias é o Portal Brasil, site de informações sobre as ações do Governo Federal. No que se refere às matérias publicadas neste meio, revela-se que o produtor da informação ou é a Ascom do MMA ou a Agência Brasil. Tal fato ressalta a dificuldade que temas da área ambiental encontram nos principais veículos do país. As matérias que foram

replicadas ou produzidas pelos veículos privados tiveram como foco a participação da Ministra Izabella Teixeira ou de outro importante representante do governo e a abertura do evento, não explorando as circunstâncias da participação social e o processo de organização da mesma.

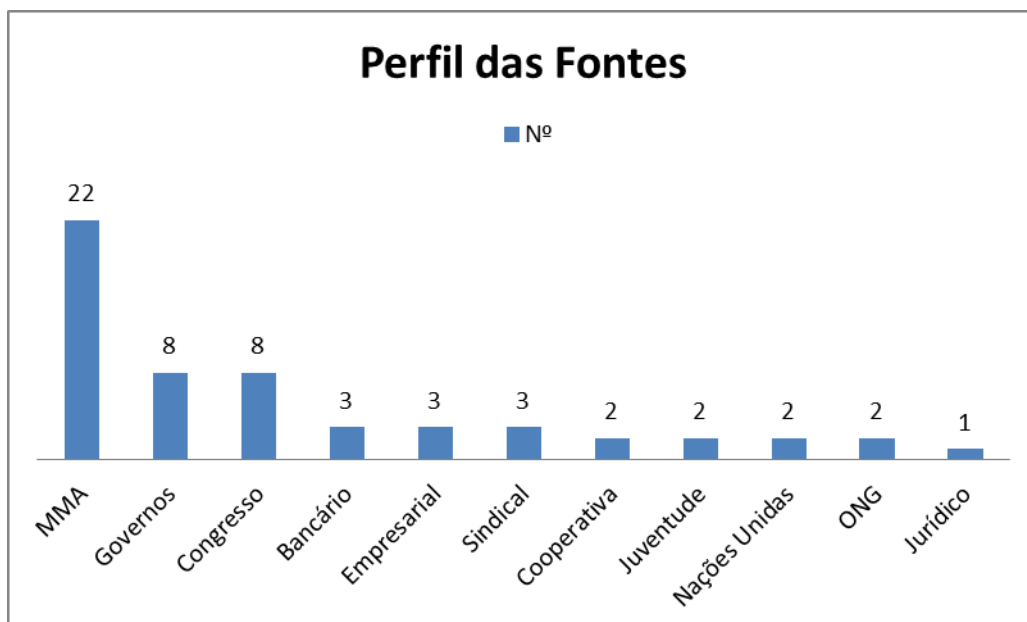


Figura 2 – Número absolutos de fontes presentes nas notícias por categoria

Como reflexo da produção massiva ser de veículo ligado ao Governo, as fontes de informação das matérias acabam sendo em sua maioria do próprio governo, como demonstra o gráfico acima. Das 30 matérias selecionadas é possível perceber que o principal interlocutor é o próprio Ministério do Meio Ambiente, com 22 fontes citadas, sendo que a Ministra Izabella Teixeira aparece 09 vezes.

Vê-se uma baixa presença de vozes da sociedade civil organizada, nos mais diversos seguimentos, com maior destaque para o meio sindical e empresarial. De uma forma geral, percebe-se que as vozes destacadas possuem uma maior relação econômica ou políticas com as ações do Governo, com destaque para as vozes do Congresso Nacional e dos governos locais, com 08 fontes cada uma.

Apesar de 03 textos mencionaram a presença de cooperativas ou ONGs no evento, percebe-se que a sua fala se detém a implementação da lei e não ao importante papel que a sociedade civil organizada desempenha na participação social, no controle e fiscalização das políticas públicas. Passemos aos enquadramentos encontrados.

4.3. Enquadramento da efetividade da política pública

Nomeado de enquadramento da política pública, esse recorte de interpretação trata a IV Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA) a partir da ótica da implementação da lei de resíduos sólidos, tema do referido evento, explorando em seu conteúdo a gestão dos resíduos sólidos, o estabelecimento de metas e driblar dificuldades na adoção das exigências previstas, os benefícios da lei para o meio ambiente e as propostas para o setor. Este enquadramento se torna visível no trecho da matéria publicada no site da Revista Exame, mas produzida pela Agência Brasil.

O tema ganhou relevância após a publicação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei 12.305, de 2010, que determina que todos os municípios tenham um plano de gestão de resíduos sólidos para ter acesso a recursos financeiros do governo federal e investimento no setor. (...) após 2014 o Brasil não poderá mais ter lixões, que serão substituídos pelos aterros sanitários. Além disso, os resíduos recicláveis não poderão ser enviados para os aterros sanitários e os municípios que desrespeitarem a norma podem ser multados. (Conferência Nacional do Meio Ambiente pede fim dos lixões. Site da Exame. 20/10/2013, <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/fim-dos-lixoes-e-tema-da-conferencia-nacional-do-meio-ambie>).

O desafio de superar a existência dos mais de 3 mil lixões no país em um curto período e o fomento ao consumo consciente e da intensificação da logística reversa, que obriga as empresas a fazer a coleta e dar uma destinação final ambientalmente adequada dos produtos estão inscritas nesse quadro. As dificuldades que os gestores públicos podem enfrentar para cumprir a lei foram destacadas.

A legislação aponta a eliminação dos lixões até 2014, e isso é um problema. Houve algum problema entre a lei e a política pública que não tem sido muito eficiente no sentido de oferecer recursos e assistência técnica para grande parte das prefeituras do país para que pudessem erradicar os lixões”, ressaltou o secretário de Gestão Ambiental de São Bernardo do Campo. (Prazo para erradicar lixões até 2014 é curto. JB. 25/10/2013).

No enquadramento da política pública, encontram-se também argumentos que valorizaram o papel do setor privado perante a Lei 12.305. De acordo com a nova legislação, as empresas privadas têm a responsabilidade pelo ciclo de vida dos

produtos. A logística reversa, instrumento fundamental da gestão dos resíduos, é compreendido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) como mecanismo do desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação.

Wanderley Baptista, da Confederação Nacional da Indústria (CNI), opinou que a indústria brasileira pode ser tornar mais competitiva, como foco na sustentabilidade, já que os resíduos sólidos têm valor econômico. O representante da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), Carlos Silva, também destacou que o resíduo deve ser transformado em recurso, considerando-o como matéria-prima, minerais ou energia. “Temos que trabalhar a questão dos resíduos na perspectiva de preservação dos recursos naturais, desenvolvimento econômico e mitigação”, afirmou. (Painel debate desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Portal Brasil. 27/10/2013)

No enquadramento em questão, é possível identificar o foco nos desafios da implementação da política pública, tanto pelo setor público quanto pelo privado. As notícias enquadram as dificuldades e benefícios da efetivação do plano nacional de resíduos sólidos, identificando os papéis a serem desempenhados por municípios e empresas, exemplificados nos trechos acima.

4.4. Enquadramento da Participação Social

No enquadramento da participação social, estão os argumentos que tematizam as relações da participação dos mais diversos setores sociais, organizados ou não, na IV Conferência Nacional de Meio Ambiente. A gestão integrada e participativa do meio ambiente é um dos temas mais importantes e desafiadores da atualidade, recorrente nas agendas de diversos países e foco de políticas públicas em nível global.

O processo de valorização e modernização da gestão ambiental permitiu e exigiu um maior envolvimento e participação da sociedade, o que levou a uma maior conscientização social e aos princípios da gestão descentralizada e participativa. Contudo, a implementação dos princípios de gestão integrada, participativa e descentralizada apresenta-se como desafio constante aos atuais sistemas de gerenciamento de recursos sólidos.

Aqui vale uma ponte com o que defende Henriques (2012), ao dizer que os processos de mobilização social devem considerar as características dos atores, as suas formas organizativas e suas práticas políticas. Para o autor, assim como o recorte dessa análise demonstra, a visibilidade a um tema está condicionada à formação do público e das informações que a interessam.

A participação social, princípio básico de uma Conferência, é recorte nas matérias selecionadas para esta análise, com destaque também para as emergentes formas de participação digital – processo que ocorreu na IV CNMA -, as mobilizações e manifestações da sociedade, bem como os processos e formas de participação utilizadas. Os trechos da matéria publicada no Portal Envolverde, em 17/10/2013, destacam a participação social nos mais diversos processos da Conferência.

A participação da sociedade civil nas etapas estaduais da 4ª Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA) foi a maior de todos os segmentos. Participaram, no total, 3.421 representantes da sociedade civil. Em segundo lugar está o poder público com 2.347 e em terceiro o setor empresarial com 868 representantes. (Cidadãos se destacam nas prévias da Conferência de Meio Ambiente. Envolverde. 17/10/2013, <http://envolverde.com.br/noticias/cidadaos-destacam-previas-conferencia-meio-ambiente/>)

As etapas preparatórias também incluíram as conferências municipais; regionais (que reuniam mais de um município); livres (que podiam ser convocadas por qualquer cidadão) e a virtual (que aconteceu via internet), mobilizando 200 mil pessoas. Nas conferências livres destacou-se também o segmento da sociedade civil, que convocou 113 reuniões, correspondendo a 50,44% do total. O poder público vem em seguida, com 92 conferências livres (41,08%) e o setor empresarial com 19 (8,48%).(Cidadãos se destacam nas prévias da Conferência de Meio Ambiente. Envolverde. 17/10/2013 <http://envolverde.com.br/noticias/cidadaos-destacam-previas-conferencia-meio-ambiente/>)

Outro argumento presente neste enquadramento sobre a participação social é o que traz à tona os resultados das resoluções debatidas durante a Conferência. Como revela o trecho abaixo.

Na busca do desenvolvimento sustentável com inclusão social, a conferência aprovou moções para conferência exclusiva sobre sustentabilidade da Amazônia, participação efetiva dos catadores no Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), maior engajamento dos jovens e fim dos lixões de forma articulada com a criação de condições para sobrevivência dos catadores. (Conferência aprova carta defendendo vinculação entre meio ambiente e inclusão social. Agência Brasil. 27/10/2013. <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10->

27/conferencia-aprova-carta-defendendo-vinculacao-entre-meio-ambiente-e-inclusao-social).

Para este enquadramento é possível perceber que dentre as fontes exploradas há diversidade de representações sociais. Foram exploradas falas de catadores, sindicalistas, ONGs, juventude e setor empresarial, embora sejam bem menores se comparado ao setor governamental. De acordo com Molle (2008), as dimensões cognitivas e ideológicas têm influência na formulação dos discursos político sobre as questões ambientais. De acordo com o autor, as ideias nunca são neutras e refletem as configurações da sociedade em que emergem as visões de mundo e os interesses daqueles que têm o poder de definir os termos do debate, para legitimar opções em particular, e descartar os outros, e para incluir ou excluir determinados grupos sociais. O trecho abaixo revela este recorte.

Diante de tanta riqueza cultural, os participantes encontraram um ponto em comum. O presidente da Associação Empresarial de São Francisco do Sul (SC), Carlos Veiga, 42 anos, concluiu que a conferência serviu como um espaço democrático capaz de reunir as diferenças e semelhanças da população brasileira. "Apesar das peculiaridades de cada local, ficou evidente que as necessidades básicas dos municípios são bem parecidas. Todos estão buscando melhorias", afirmou. (Conferência do Meio Ambiente termina com saldo positivo. Portal Brasil. 28/10/2013, <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2013/10/cnma-mostra-historias-de-sucesso-relacionadas-a-sustentabilidade>).

As notícias tematizam a participação social, em suas mais diversas dinâmicas, e a importância da mesma para a gestão dos resíduos sólidos, com especial destaque ao papel dos catadores de materiais recicláveis.

Outro argumento presente no enquadramento que foca a participação social vai em direção à responsabilidade dos mais diversos setores da sociedade na implementação da lei e gestão dos resíduos sólidos no contexto da economia verde. Em matéria que pondera sobre a importância de parcerias para os negócios sustentáveis é possível perceber este quadro.

O papel da sociedade, governo e empresários na formulação do novo conceito de economia verde foi destacado pela ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, no painel "Política Nacional de Resíduos Sólidos: uma oportunidade de negócios", que aconteceu na manhã desta sexta-feira (25), no Ciclo de Debates da 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA), em Brasília. "Estamos mostrando que esses três grupos estão conectados e engajados na implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e na estruturação do novo conceito de economia verde", disse a ministra. (Economia Verde: parcerias são fundamentais para bons negócios. Portal Brasil. 27/10/2013, <http://www.brasil.gov.br/meio->

ambiente/2013/10/economia-verde-parcerias-sao-fundamentais-para-bons-negocios).

É possível notar as diferenças entre os dois enquadramentos, embora não sejam conflitantes entre si. No primeiro, havia uma preocupação maior com a implementação da política nacional e com as responsabilidades dos agentes; já no enquadramento da participação, a forma como a conferência foi construída, seu processo preparatório e a presença dos atores da sociedade civil ganham maior destaque.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procuramos perceber quais elementos sobre a IV Conferência Nacional de Meio Ambiente ganharam maior relevância nas notícias publicadas no mês do evento, bem como buscamos articular esses quadros com as discussões teóricas desenvolvidas no curso de especialização que agora se encerra.

Discutimos, primeiramente, como os espaços de participação surgem no Brasil e qual a importância de sua institucionalização, pós-redemocratização, para aproximar a sociedade do Estado. Em seguida, apresentamos como os meios de comunicação podem funcionar como uma arena importante para a discussão de temas que afetam a vida pública. Partindo dessa ideia, procuramos a partir da noção de enquadramento identificar como os veículos selecionados enquadraram a conferência realizada em outubro de 2013.

Foi possível identificar que dois grandes quadros estiveram presente na cobertura analisada. O primeiro mais ligado à efetividade da política pública em discussão no evento e o segundo com maior relevância ao processo de participação que constrói a conferência. Embora não sejam divergentes, nota-se que em um é salientado a forma como governo e empresas devem agir para garantir a implementação do que vem sendo discutido sobre o tema; já no segundo, o enfoque é sobre quem tem participado das discussões. Nota-se ainda que no primeiro enquadramento pouco fala-se do papel da sociedade na efetivação da política, sobretudo na sua fiscalização.

Ainda que a participação social seja enfatizada, é preciso destacar a baixa presença de vozes da sociedade civil nas matérias analisadas, em contraposição a presença marcante do executivo em diferentes esferas e do legislativo nacional.

Ao entendermos os meios de comunicação como fundamentais na vida política contemporânea, ressaltamos a necessidade que outros estudos se debrucem sobre a forma como os instrumentos nacionais de participação têm sido tratados na mídia brasileira, a fim de entender como são construídos os sentidos e responsabilidades, bem como as vozes de quais atores são mobilizadas nesse processo de enquadramento.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera e KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. *Cad. CRH [online]*. 2008, vol.21, n.52 [cited 2013-05-15], pp. 99-112

ALMEIDA, Débora R. *Representação Política e Conferências: Os Desafios da Inclusão da Pluralidade*. Texto para discussão 1750. Ipea, Brasília, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil in:_____. *Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades*; Brasília : Ipea, 2013. (125 a 140)

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

AVRITZER, Leonardo & SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (2012).

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRINGHENTI, JACQUELINE R. and GÜNTHER, WANDA M. RISSO Participação social em programas de coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos. *Eng. Sanit. Ambient.*, Dez 2011, vol.16, no.4, p.421-430.

COLUSSI, Juliana. *Jornalismo regional e construção da cidadania: o caso da folha da região de Araçatuba*. ECA/USP, Bauru, SP, 2004. (dissertação).

CUNHA, Eleonora S. Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa in: *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*; Brasília : Ipea, 2013 (141 a 172)

FARIA, Cláudia Feres. "Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman".

Lua Nova, São Paulo, v 49: 47-68, 2000. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio De Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

FLORES, R.K. MISOCZKY. M.C. Participação no gerenciamento de bacia hidrográfica: o caso do Comitê Lago Guaíba, *Rev. Adm. Pública* vol.42 no.1 Rio de Janeiro Jan./Feb, 2008

GOVERNO FEDERAL. *Seção Participação Social no Portal do Governo Brasileiro*. 2007. Disponível em:

<http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/>

HENRIQUES, Márcio S. A comunicação e a condição pública dos processos de mobilização social. *Revista Ação Midiática - Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura*, v. 2, p. 15-30, 2012.

_____. *Comunicação, comunidades e os desafios da mobilização social*. In: SCHERER-WARREN, Ilse et al. *Sociedade Civil e Participação*. Módulo 4 do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

HOHLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. Porto Alegre, *Revista FAMECOS*, nº 7 / Novembro de 1997

LÜCHMANN Lígia Helena Hahn. "A representação no interior das experiências de participação". *Lua Nova*, São Paulo, v 70: 139-170, 2007.

MAIA, Rousiley. Mídia e vida pública: modos de abordagem. In: MAIA, Rousiley. CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola (orgs). *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 11-46

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Mídia e transformação da realidade. In: *Comunicação e política*, v. 24, nº 2, 2005, p.9-38. Disponível em:

<<http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/1ART1RicardoFabrino.pdf>>. Acessado em 23/05/2014.

MENDONCA, Ricardo Fabrino & SIMOES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2012, vol.27, n.79, pp. 187-201.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *RBCS*, São Paulo, v 18 nº. 51: 123-193, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *4ª Conferência Nacional de Meio Ambiente: Relatório final*. Brasília, 2014.

MOLLE, F. Nirvana concepts, narratives and policy models: Insight from the water sector. In: *water alternative*, volume 1, www.water-alternatives.org. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2a Sessão Legislativa Ordinária da 52a Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2004.

PERUZZOTTI, Enrique. *A política de accountability social na América Latina*. Tradução do original em espanhol de Daniela Mateus de Vasconcelos. Disponível no original em: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf

PORTO, Mauro. *Enquadramentos da mídia e política*. Trabalho apresentado no XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. (ANPOCS), Caxambu, de 22 a 26 de outubro de 2002.

_____. *Introdução à Análise do Discurso Jornalístico Impresso*. Um Guia para Estudantes de Graduação. Florianópolis, Brasil: Letras Contemporâneas, 2004

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo, Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia*. Os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SCAVO, Davide Giacobbo. *A teoria democrática e a participação popular*: as trajetórias participativas no Recife e em Módena. 2010

SCHEUFELE, Dietram A. & TEWKSBURY, David. Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication* 57 (2007) 9–20

SOUZA, Clóvis H. L. *A que vieram as conferências nacionais?* Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para discussão 1718, Ipea, Brasília, 2012b.

_____. *Ampliação da Participação na Gestão Pública*: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Relatório de Pesquisa, Ipea, 2013.

SOUZA, Clóvis. PIRES, Roberto. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *Revista do Serviço Público*. vol . 63, n 4. Brasília: ENAP, 2012.

TRAQUINA, Nelson. *Teorias do jornalismo*. Florianópolis: Insular, 2004

WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. Mass media: contextos e paradigmas, novas tendências, efeitos a longo prazo e o newsmaking. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1985.