

UM PROCESSO DE PROBLEMATIZAÇÃO SOCIAL

As drogas no *Diário de Notícias* (1974/1993)

Luísa Franco

Introdução

Este texto analisa a evolução da publicação mediática relativa a um problema social — o das “drogas” —, em Portugal e numa duração de 20 anos, pela observação da intensidade de publicação de peças jornalísticas, dos tipos de conteúdos e dos seus produtores. No quadro teórico e problemático adoptado, a publicação na imprensa indicia a preocupação pública com determinadas questões, construídas socialmente como realidades sociais definidas na ordem dos problemas colectivos. A observação e a análise da publicação nos meios de comunicação social constituem uma das possíveis formas de operacionalizar a abordagem deste processo colectivo, denominado de problematização social.¹

Primeiramente, apresenta-se o quadro teórico-problemático de partida, a delimitação do objecto de estudo e as características da fonte e do *corpus* em análise. Prossegue-se com a descrição de resultados: dos ciclos de preocupação pública observados, dos ciclos de publicação segundo a análise temática e segundo as fontes das notícias. Por último, apresentam-se as conclusões.

Enquadramento teórico

Ainda na década de 1960, Robert Merton reconhecia um vazio teórico na sociologia relativamente aos problemas sociais, existindo apenas “uma orientação teórica geral para os problemas sociais frequente e largamente partilhada entre os sociólogos” (1966: 779). Definindo-os como “ (...) uma discrepância substancial entre padrões sociais amplamente partilhados e condições efectivas da vida social” (*idem*: 780), afirmava que a observação e a análise das condições objectivas dos problemas sociais eram insuficientes para a elaboração da referida teoria e que o elemento subjectivo teria de ser considerado. Em 1971, Herbert Blumer afirmava não ter sido ainda desenvolvida uma teoria sociológica dos problemas sociais. A identificação destes pelos cientistas sociais dependeria da sua elaboração social enquanto objectos de preocupação pública, podendo o público e os cientistas permanecer indiferentes a várias dimensões da vida social que poderiam ser entendidas como questionáveis e prejudiciais. Assim, a referida teoria sociológica teria por objecto os processos de definição colectiva de problemas e de soluções.

1 Artigo desenvolvido a partir da dissertação de mestrado em sociologia, realizada na FCSH/UNL com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (ver Franco, 2003).

É neste contexto que o construtivismo dos problemas sociais, corrente norte-americana iniciada por Spector e Kitsuse nos anos 70, recentra a observação e a análise. Inspirando-se na epistemologia fenomenológica e na *labelling theory*, o seu objecto de estudo consiste nos processos convencionais que organizam a construção social da realidade dos problemas sociais e nos sistemas de categorias que produzem. Suspendendo o juízo de objectividade das condições que constituíam até aí o objecto de estudo, operam uma ruptura epistemológica com as práticas de investigação que ignoravam os processos definicionais:

A nossa definição de problemas sociais centra-se no processo pelo qual os membros de uma sociedade definem uma condição putativa como um problema social. Assim, definimos problemas sociais como as actividades de indivíduos ou grupos de reclamar injustiças e alegar² relativamente a determinadas condições putativas. A emergência de um problema social é contingente com a organização de actividades de afirmação da necessidade de erradicação, melhoramento ou outra forma de mudança de uma dada condição. O problema central para uma teoria dos problemas sociais é dar conta da emergência, natureza, manutenção das actividades de alegação e de resposta. Tal teoria deveria visar as actividades de qualquer grupo alegando a outrem que realize acções de melhoramento, remuneração material, cessação de desvantagens sociais, políticas, legais ou económicas (Spector e Kitsuse, 1977: 75-76).

As alegações consistem em requerer a outrem uma acção que se entende ser devida. Posto em causa, no quadro axiológico da integração normativa, o alvo da alegação tende à justificação da acção e a tornar-se sujeito de produção de contra-alegações. Assim, o modelo é o de uma interacção em processo. Os problemas sociais são o resultado de actividades sociais que actualizam e criam universos morais. Partindo deste modelo, podemos conceber o processo de construção de problemas sociais e a produção colectiva de problematização social, como uma forma de reflexividade social, onde se jogam o *ser* e o *dever ser* sociais, num binómio moral e político.

Essas actividades de definição envolvem grande heterogeneidade de intervenientes no processo: “cruzados da moralidade”; grupos de protesto; entidades a quem as queixas são dirigidas; jornalistas que publicam sobre essas actividades; comissões de inquérito; corpos legislativos; grupos profissionais que participam no processo, tais como médicos, psiquiatras, assistentes sociais, cientistas sociais, etc. Deste processo de negociação resultam formas e contextos situacionais convencionados de expressão de alegações.³

A problematização social inclui os processos de definição de problemas, de soluções e da institucionalização destas. O modelo não se aplica apenas aos

2 No original: *claim*. O termo, sem tradução directa para o português, recobre um campo semântico amplo: alegação; asserção de realidade; reivindicação; apelo; queixa; reclamação de um direito, e respectivas formas verbais (*to claim*).

3 A noção de *moral crusader*, amplamente utilizada na literatura construtivista dos problemas sociais, foi utilizada por Joseph Gusfield (1963) para designar os reformistas do *temperance movement*. Howard Becker (1963) utiliza a noção próxima de *moral entrepreneur*.

movimentos cívicos; a emergência e a manutenção de problemas sociais podem ter origem nas instâncias governamentais, emergir da lógica eleitoral ou das próprias instituições de solucionamento. O processo mobiliza ou cria recursos culturais e institucionais de construção de problemas sociais, que tendem a reproduzir as condições da sua produção e, desta forma, podem sustentar uma auto-referencialidade sistémica (Baratta, 1988).

Blumer (1971) estabelecia como fases típicas do processo: 1) emergência do problema nas arenas de discussão pública; 2) legitimação, quando adquire o estatuto de tópico de discussão pública e surgem posições diferenciadas sobre a sua natureza e as soluções a adoptar (polémica); 3) mobilização para a acção, em que haveria maior competição pela definição; 4) por fim, o surgimento de um plano oficial de acção, resultado de interesses divergentes e de compromissos.

Spector e Kitsuse (1977), por seu lado, identificam como principais fases do processo: 1) emergência do problema; 2) legitimação e institucionalização de um plano oficial de solucionamento; 3) crise de legitimidade; e 4) institucionalização de soluções alternativas.

Na fase de emergência cria-se uma questão pública, surgem grupos ou instituições que definem uma condição social como prejudicial, desenvolvendo acções para adquirirem visibilidade ou publicidade. Uma outra definição se realiza, a da situação de interacção. Os reivindicadores definem quais as instâncias ou grupos que devem responder e identificam a audiência das suas alegações, escolhendo os canais de pressão para as tornar públicas.

Tal como para Blumer, para os construtivistas a segunda fase é de legitimação, com a resposta das instituições ou grupos a que foi atribuída responsabilidade. A resposta corresponde ao reconhecimento dos grupos de reivindicadores como legítimos e conduz à criação de instituições que se ocupem do solucionamento, legitimando, institucionalizando e rotinizando o problema. Por efeito da oficialização das definições e da rotinização das actividades, os reivindicadores e as alegações alteram-se.

Spector e Kitsuse não vêem no estabelecimento de um plano oficial de resposta e na sua execução a finalização do processo. Integrando contributos de Edwin Lemert (1951), enfatizam as crises de legitimidade associadas a questões de eficácia institucional. A terceira fase corresponde a uma crise de legitimidade das soluções institucionalizadas que conduzirá ao surgimento de novas reivindicações, que incidem sobre as soluções institucionalizadas e as instituições de controlo. Se a falta de confiança na eficácia das instituições for persistente, o problema social passa à fase seguinte, de retirada de reivindicadores do campo institucional de resposta e solucionamento, desenvolvimento de soluções alternativas e de novas instituições. Estas podem vir a ser integradas no sistema oficial de solucionamento ou permanecer marginais às instituições oficiais.

O processo de problematização social tem lugar, essencialmente, no espaço público, onde são centrais questões de publicidade e de legitimidade. Herbert Blumer utiliza como conceito operativo central destes processos de definição colectiva o de *preocupação pública*. A emergência de um objecto de preocupação pública corresponde ao momento em que este adquire valor social de troca ao nível

simbólico, ganhando direito de entrada nas *arenas de discussão pública*: comissões, assembleias legislativas, instituições como a igreja ou a escola, conselhos executivos, encontros institucionais, meios de comunicação social, organizações e manifestações cívicas.

Hilgartner e Bosk (1988) propõem um *modelo de arenas públicas* especificamente orientado para a análise de problemas sociais. Estes são entendidos como sistemas institucionalizados de formulação e publicitação, concorrentes entre si, tal como os grupos que os sustentam, devido à *capacidade de carga finita* das arenas públicas. Os recursos na promoção de problemas encontram-se limitados, tal como a preocupação pública de uma sociedade. Esta *capacidade de carga* — designadamente a agenda mediática — é socialmente estruturada e um recurso escasso pelo qual competem as questões-objeto de preocupação pública. Não podemos falar de uma arena pública mas de um sistema de arenas públicas interconectadas por grupos e indivíduos: os espaços sociais legislativo e executivo, mediático, científico, empresarial, da administração e das organizações políticas, religiosas, profissionais e de outros grupos sociais actuates. Existem mesmo padrões de interacção entre as arenas públicas; através de sinergias e retroacções, as actividades desenvolvidas numa arena tendem a generalizar-se às restantes. A difusão depende da mobilidade e das redes de agentes sociais, transversais às diferentes arenas. Desta forma se constituem também macrocategorias de questões-objeto de problematização social, tais como: crime, economia, ambiente, pobreza, direitos humanos, bioética, etc.

Com base nas definições avançadas pelos autores do que pode ser entendido por arenas públicas, torna-se evidente que uma análise dos processos de problematização social que tenham por fonte a imprensa ou, de modo mais geral, os meios de comunicação social, não esgota as possibilidades de apreensão do objecto de estudo. A notícia constitui um objecto socialmente construído numa etapa de um amplo processo. A imagem do campo dos problemas sociais que nos surge através das notícias publicadas é refractada pelas orientações editoriais de cada meio de comunicação social e pelas práticas jornalísticas de selecção de fontes de notícias. Tendo esta limitação em conta, no entanto, os discursos mediáticos podem ser autonomizados metodologicamente como indicadores do estado de preocupação pública e de problematização social, tal como sugerido por Blumer (1971). Essa é a via aqui explorada.

Para desenvolvimento do enquadramento teórico e problemática adoptados podem consultar-se: Berger e Luckmann (1966); Gusfield (1981); Best (1989; 1990); Miller e Holstein (1993). Mais especificamente sobre os meios de comunicação social, foram referência do presente texto: Downs (1972); Potter e Kappeler (1988); Champagne (1991); Berkowitz (1997).

Delimitação do objecto de estudo

Genericamente, os processos de problematização social poderão ser abordados em duas amplitudes cronológicas: pela análise de eventos ou pela análise de séries temporais. A análise de eventos, como por exemplo, a polémica de 1993 sobre a

descriminalização das drogas, implica a delimitação de um período temporal de curta ou média duração. Esta especificação do objecto implica procurar as definições e os agentes sociais em confronto e respectivas estratégias retóricas de luta simbólica pela definição do social. Uma maior amplitude sobre o objecto de estudo, através de séries temporais de longa duração, permite apreender os movimentos de tendência, onde o que se torna visível são as transformações de paradigmas e de agentes sociais de problematização.

A abordagem adoptada na presente investigação é a segunda, com uma delimitação entre 1974 e 1993. O período observado corresponde aos processos de problematização do social na vigência de um modelo proibicionista que termina em 1993, quando se inicia um ciclo ainda em processo. Esta opção implicou o recurso a metodologias conjugadas de análise de dados quantitativos e qualitativos, de modo a estabelecer regularidades e detectar tendências.

Tendo em conta os recursos disponíveis para a investigação, a pesquisa teria de limitar-se a um único jornal, pois a amplitude temporal condicionava a possibilidade de distender o leque das fontes. A exequibilidade do projecto dependia de encontrar uma fonte jornalística adequada relativamente aos custos de recolha e à pertinência dos dados para o objecto de estudo. Após a pesquisa exploratória de fontes, o jornal *Diário de Notícias* foi a fonte adoptada.⁴ Este jornal apresenta a vantagem de ser publicado ao longo de todo o período, possibilitando a sistematicidade e exaustividade dos dados. Importante na definição da fonte é o facto de se tratar de um jornal diário, de grande tiragem e com alguma penetração nacional, apesar de centrado no público de Lisboa. A publicação diária possibilita uma maior exaustividade e um maior controlo da variação editorial. A limitação a uma única fonte é, hipoteticamente, contrabalançada por os meios de comunicação social tenderem a ajustar-se reciprocamente na definição dos objectos sociais com valor de edição, em particular num período de menor concorrência como o de 1974/93.⁵ A distância relativamente à generalidade do campo (Bourdieu, 1989) dos meios de comunicação social é ainda minimizada porque a recolha foi realizada na unidade temporal diária, enquanto a observação tem por base a unidade temporal anual, o que apaga as diferenças de mais curta duração entre os meios de comunicação social. No entanto, na impossibilidade de testar esta hipótese, há que reconhecer limitações na generalização dos dados. Desenvolvimentos ulteriores poderão permitir testar os pressupostos desta investigação, que constitui uma primeira possível abordagem ao objecto de estudo que, além dos resultados que se apresentam, pretende também ensaiar um modelo de análise e de operacionalização de um programa de investigação mais amplo.

Foram recolhidos todos os artigos em primeira página, nos cadernos principais do *Diário de Notícias* e nos suplementos que, no decurso do levantamento, demonstraram maior probabilidade de ocorrência da temática: o suplemento

4 Foram pesquisadas fontes escritas, radiofónicas e televisivas. No entanto, os arquivos disponíveis constituíam séries de dados incompletas. Fica o agradecimento à RTP, à RDP, à TSF e à RR pela resposta aos pedidos de informação.

5 Para o caso específico da publicação sobre drogas na imprensa ver, por exemplo, Dias (2001).

Medicina e Saúde e suplementos de reportagem. A base documental de pesquisa foi de cerca de 7300 exemplares do jornal, dos quais foi recolhido um *corpus* de 3470 peças jornalísticas.

Na pesquisa, o critério utilizado foi o da ocorrência da palavra droga(s) e outras no campo semântico imediato, o que se traduziu em 86,3% do *corpus* constituído pela identificação do tema principal das drogas no título ou no subtítulo dos artigos. No conjunto do material recolhido, 83,8% dos artigos têm unicamente as drogas como tema principal e 16,2% consideram-nas associadas a temas conexos recorrentes, tais como: criminalidade, SIDA, prisões ou problemas urbanos.

Ciclos de preocupação pública

A noção de preocupação pública é operacionalizada através da frequência de publicação, o mais elementar indicador da intensidade de problematização social. A frequência de publicação permite observar as tendências da transformação processual e os *ciclos de preocupação pública*, sendo visíveis quatro fases do processo, inseridas em duas periodizações mais amplas.

Observam-se duas conjunturas do processo: de 1974 a 1983, em que a tendência conjuntural verificada é a de subida moderada tendente a estabilizar em torno do valor 100, com exceção dos anos de 1976/77; de 1983 a 1993, uma tendência conjuntural de crescimento que progride até uma maior intensidade, no final da série, onde os valores de publicação do primeiro ciclo (aproximadamente) triplicaram, relativamente aos observados no primeiro ciclo. Este segundo ciclo pode ainda ser subdividido em três fases: uma de tendência moderada de crescimento (1983/86), outra de crescimento acentuado (1987/1990) e, finalmente, após o culminar do ciclo, o que parece ser o início de uma fase moderadamente descendente (1990/93), permanecendo num patamar de valores de publicação muito elevados.

É ainda possível identificar dois períodos críticos, com uma elevada intensidade de publicação sobre as drogas relativamente às conjunturas em que se inserem: meados da década de 1970, com o auge em 1976; inícios da década de 1990, na sequência da evolução conjuntural anteriormente verificada (1984/1989). O primeiro período crítico de meados de 70 e o segundo período crítico de inícios de 90 distinguem-se entre si por o primeiro surgir abruptamente, enquanto o segundo é o resultado de uma acumulação conjuntural. As diferenças são acentuadas pela descida de frequência de publicação para o valor médio do ciclo (100) em menos de dois anos após 1976, contrariamente à maior duração no segundo período crítico, de cerca de quatro anos (1989/1992), em torno de um mesmo valor médio de publicação (350 notícias). Em termos gerais, a análise de conteúdos permite afirmar que o período crítico de 70 possui um contexto nacional, enquanto que o período crítico de 90 se insere numa lógica global.

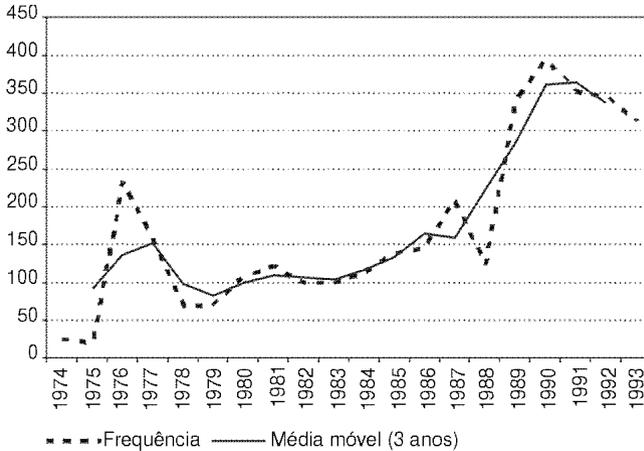


Figura 1 Ciclos de preocupação pública

Temas principais das notícias

O *corpus* foi codificado em 12 temas, segundo o tópico principal da notícia. A codificação foi aplicada de modo exclusivo; cada notícia pertence apenas a um dos temas, agregados em 5 tipos:

- *atividade jurídico-legal*: tema “apreensões, detenções, julgamentos e overdoses”;
- *atividades de solucionamento*: conteúdos sobre as soluções a adoptar; temas: “meios de controlo do problema social”; “campanhas de prevenção” e “toxicod dependência: consumos e terapêuticas”.
- *dimensionamento do problema*: artigos onde se informa sobre a magnitude e a localização, no mapa alargado, do problema; temas: “avaliação da situação” (extensão do consumo ou do tráfico) e “tráfico internacional ou produção de drogas” (países produtores e de tráfico de drogas, rotas de tráfico, etc.).
- *tipificação do problema*: conteúdos de tipificação do problema segundo determinados agentes sociais e/ou lugares, onde se incluem os temas “juventude, crianças e grávidas toxicod dependentes” e os “bairros de tráfico”.
- *efeitos sistêmicos*: efeitos resultantes da dominância do paradigma jurídico-legal; temas: “legalização das drogas ou drogas legais”, “criminalidade associada à droga”, “SIDA e prisões” e “corrupção dos organismos”.

As *atividades jurídico-legais* são preponderantes ao longo de todo o período em análise, totalizando cerca de 53% das notícias publicadas nos vinte anos em análise, dados que coincidem com os resultados de outros estudos sobre publicação de notícias em matéria de drogas (ver Nebreda e outros, 1987; Ponte e outros, 1998). No quinquénio 1974/78, estes conteúdos correspondiam a cerca de 77% da publicação

sobre drogas, enquanto que no último quinquénio (1989/93), correspondiam a cerca de 41% do total de publicação. Os períodos críticos de 1976 e de 1990 apresentam maior intensidade destes conteúdos relativamente às conjunturas em que se inserem. É na fase do arranque sustentado do problema social que estes conteúdos perdem preponderância, o que será correlativo de uma ampliação das fontes e de uma alteração de paradigmas, tendo em conta que o paradigma terapêutico adquire legitimidade nesta fase.⁶

As *actividades de solucionamento* apresentam um arranque imediatamente após o primeiro período crítico — 1977/78, com máximo de intensidade em 1977, mas esta primeira dinâmica perde-se até novo arranque em meados dos anos 80. Na acumulação que se segue, o auge do segundo período crítico (1990) coincide com a maior intensidade registada destes conteúdos. As actividades de solucionamento surgem, portanto, com maior intensidade durante o culminar ou na sequência imediata dos períodos críticos. Por outro lado, evidencia-se o tardio arranque sustentado das actividades de solucionamento, em meados de 80. De finais de 70 a meados de 80, verifica-se alguma inércia institucional.

Nas *actividades de dimensionamento*, observa-se um arranque antecipado por volta de 1980, muito embora, em arrasto da tendência geral, o ciclo ascendente sustentado suceda em meados de 80, até ao período crítico de 90. O vazio que se pode ler nos dados, entre finais de 70 e meados de 80, que marca como que uma latência do problema social, parece ser preenchido essencialmente por estes conteúdos e pelos de actividades jurídico-legais. O surgimento do tema do tráfico e da produção internacional inicia um arranque sustentado de meados da década de 1980 até ao culminar, no ano de 1989. Posteriormente, a publicação apresenta uma fase de pequenas variações, agora fixadas num patamar de intensidade de publicação mais elevado do que no ciclo anterior.

A *tipificação do problema* é mais intensa nos períodos críticos. No primeiro, é a juventude o objecto privilegiado da tipificação do “flagelo”, vindo a acumular com as crianças no início de 80 e com as grávidas toxicodependentes em meados de 80. No segundo período crítico, a estas tipificações juntam-se os bairros de tráfico, sendo que em 1992/93 estes últimos tornaram-se a tipificação privilegiada.

Nos *efeitos sistémicos*, verifica-se uma acumulação de dimensões. A *criminalidade associada às drogas* apresenta maior intensidade nos dois períodos críticos e no arranque da segunda fase de problematização colectiva, em meados de 80. Este género de alegações apresenta uma variação cíclica, onde se intercalam períodos de alta e baixa intensidade de publicação. No último ano (1993) atingem valores muito elevados de publicação comparativamente a anos anteriores, o que poderá ser o resultado de estratégias contra-argumentativas em contexto de *crise do paradigma jurídico-legal*. Já os primeiros conteúdos sobre a *corrupção* dos organismos de controlo surgem em 1979, alegações que perduram até ao ano de 1983, com um máximo de intensidade em 1980. Coincidem com a fase de relativa latência do problema social

6 O mesmo movimento de alteração de paradigmas é observado, ao nível da legislação, por Poiães (1998).

atrás enunciada e referem-se a situações de âmbito nacional. De 1989 a 1993 ressurgem, com um máximo de intensidade em 1992, mas desta vez incidem maioritariamente sobre contextos internacionais. À crise interna de dificuldades na implementação de soluções do tipo jurídico-legal, no segundo período, junta-se a escala global da questão das drogas. Outras duas questões, do contágio pela SIDA e da *sobrelotação das prisões* portuguesas, irão entroncar na questão das drogas e comportar efeitos de agravamento e dramatização. Na fase de arranque sustentado da preocupação pública até ao culminar dos anos 90 as questões de saúde relativas à SIDA fixam-se em torno da toxicodependência. De 1989 a 1993, a sobrelotação das prisões portuguesas será equacionada, em grande parte, como efeito da solução jurídico-legal sobre os toxicodependentes. As alegações questionando o *estatuto de legalidade ou ilegalidade* das drogas surgem pela primeira vez com intensidade de publicação significativa no ano de 1993.

Em conclusão, foi operada uma transformação da legitimidade de paradigmas, em que não se verifica uma substituição, mas sim articulação e crescente concorrência. O modelo proibicionista será posto em causa no final da série observada, o que marca o culminar da crescente perda de legitimidade simbólica das soluções jurídico-legais e, paralelamente desde meados de 80, a emergência de soluções terapêuticas como alternativas. A implementação do primeiro modelo de solução, assim como o culminar da defesa de um modelo alternativo, sucedem aos momentos de maior intensidade de problematização social. Os períodos críticos adquirem assim outro interesse analítico, pois apresentam-se como pontos de transformação processual e de reestruturação de paradigmas.

Agentes sociais das notícias

De modo a identificar os tipos de agentes sociais com acesso ao espaço público de problematização utilizou-se a fonte explícita da notícia ou, nos casos em que tal não era possível, caracterizou-se o efectuador principal da acção narrativa. Resultou assim a seguinte tipologia:

- *Sistema jurídico-legal nacional*: PSP; PJ; GNR; Guarda Fiscal; alfândegas; tribunais; serviços prisionais. Inclui ainda o CICD (organismo de controlo criado em 1977 e extinto nos inícios de 80) e as direcções ou comandos das polícias.
- *Sistema jurídico-legal internacional*: polícias estrangeiras e outro tipo de entidade com autoridade jurídico-legal; instituições de âmbito global, como a ONU, a Drug Enforcement Agency (EUA), a CEE e outras instituições com autoridade internacional na definição de directivas orientadoras da legislação e programas de acção.
- *Sistema político*: ministérios; conselho de ministros; Presidência da República; Assembleia da República, deputados, comissões parlamentares; *Diário da República*; câmaras municipais.
- *Sistema terapêutico/autónomo*: centro de estudos e profilaxia da droga; grupo coordenador de combate à droga ou grupo de planeamento e de combate à

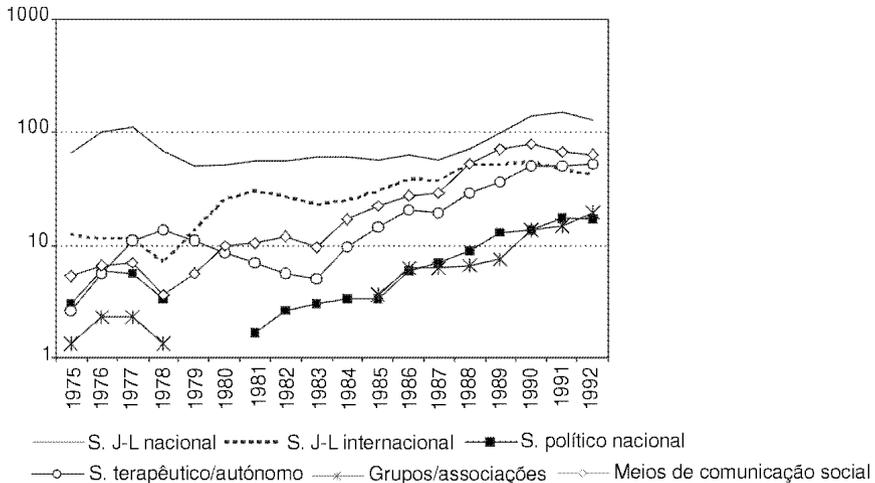


Figura 2 Intensidade de publicação segundo as fontes

Nota: média móvel: 3 anos.

droga; projecto vida; centro das Taipas; centros de apoio a toxicodependentes; SPTT; organismos oficiais de luta contra a SIDA. Inclui ainda médicos e psiquiatras, mas também fontes indicadoras da autonomização do campo, como os estudos, livros e relatórios publicados e noticiados no jornal observado, os encontros públicos (colóquios, congressos) ou cursos de formação na área.

- *Grupos/associações*: sindicatos; grupos/associações de iniciativa privada, como a associação de narcóticos anónimos e associações afins; igreja católica; comissões de moradores; juntas de freguesia; escolas e associações de pais. Foram ainda incluídos os traficantes ou consumidores de drogas (com presença pontual).
- *Comunicação social*: fontes de conteúdos especificamente produzidos no campo dos meios de comunicação social: artigos de opinião; editoriais; entrevistas; reportagens; publicação de notícias de outros meios de comunicação social; sondagens e cartas de leitores.

A figura 2 descreve as variações observadas.

Se contabilizarmos as duas séries de fontes jurídico-legais, nacionais e internacionais, agregadas, nenhum outro tipo de fonte considerado isoladamente as ultrapassa em intensidade de publicação ao longo dos vinte anos de observação. A dimensão internacional do problema só adquire relevância na década de 1980. Nas fontes do *sistema jurídico-legal nacional*, os dois períodos críticos são em grande parte construídos a partir de fontes policiais, em particular a PSP. Enquanto no período de 70 esta era a fonte jurídico-legal nacional com quase absoluta preponderância, no segundo período crítico a sua importância relativa diminuiu relativamente à PJ

e aos tribunais, cujo aumento de publicação a partir de 1990 pode ser interpretado como o resultado de uma intensificação dos mecanismos institucionais de resposta do sistema jurídico-legal. Observa-se maior intensidade de publicação pelas instituições do *sistema jurídico-legal internacional* no final da série (1993), coincidente com a polémica, no contexto nacional, sobre a descriminalização. A coincidência entre a intensidade destas fontes e a periodização dos ciclos de preocupação pública no jornal observado revela a interdependência entre as esferas nacional e internacional no que se refere às orientações, com carácter impositivo, legal, de modelos de solução em matéria de drogas.

Da observação da publicação pelos *meios de comunicação social*, é possível concluir que a produção de conteúdos pelos próprios meios de comunicação social, incorporando influências do campo mediático internacional como do nacional, se apresenta como linha condutora do processo de problematização social no seu conjunto e adquire crescente importância ao longo do período analisado, o que se relacionará com a própria dinâmica histórica do campo dos meios de comunicação social na duração analisada. Seguindo a publicação de editoriais e de reportagens, indicadores de uma importância editorial elevada conferida pelo jornal à questão das drogas, conclui-se mais uma vez que a legitimidade do problema só a partir de meados dos anos 80 se encontra totalmente instituída. Por outro lado, a passagem para os anos 90 marca um novo patamar de intensidade de publicação em níveis que não se registam anteriormente, seja na opinião editorial e nas reportagens, seja na publicação de opinião assinada, o que vem corroborar a conclusão de que depois do segundo período crítico nos encontramos perante um novo ciclo de problematização social, com uma dinâmica própria.

O processo de transformação social na problematização colectiva da questão das drogas que tem vindo a ser enunciado tem como corolário a constituição, no campo do problema social, de um *sistema terapêutico autónomo*, observável na intervenção pública de agentes sociais defensores do paradigma terapêutico, de instituições especializadas de controlo e de dinâmicas de discussão pública mais vastas — publicação de estudos, realização de encontros. Os encontros realizados sobre a questão das drogas, em particular, denotam a periodização da autonomização relativa deste campo: depois de uma intensificação de 1977 a 1979, ou seja, na busca de soluções imediatamente após o primeiro período crítico, somente em 1984 se inicia uma retoma, com picos de intensidade crescente nas datas de 1985, 1987, 1989/1991 e 1993. De meados dos anos 80 em diante, na fase de institucionalização definitiva, a publicação de encontros intensifica-se de modo progressivo.

A passagem de uma autoridade legítima do paradigma jurídico-legal para o seu questionamento e a paralela emergência e subsequente legitimação do paradigma terapêutico apresentam-se de modo progressivo e cumulativo, tal como o processo mais amplo de intensificação da preocupação pública e a constituição de um campo relativamente autónomo. A institucionalização só apresenta um arranque definitivo em meados da década de 1980. Por outro lado, a autonomização do campo do problema social, dependente da institucionalização e da afectação de recursos, só se realiza definitivamente após o segundo período crítico. Tal como observado para a publicação de conteúdos relativos às actividades de solucionamento, na análise das

dinâmicas de autonomização do campo, os períodos críticos apresentam-se como pontos de transformação determinantes no processo.

A dinâmica de autonomização do campo terapêutico surge associada ao movimento de crescente intervenção do *sistema político*. Na relação entre os dois sistemas encontram-se, naturalmente, as actividades de produção legislativa e de criação de estruturas oficiais de intervenção. A transformação paradigmática no sentido da crescente legitimação do paradigma terapêutico é, como em outras áreas de acção em Portugal, conduzida pela inovação legislativa. Isto não significa, porém, que não se observe, no espaço público de problematização colectiva, uma dinâmica anterior às alterações legislativas — como demonstra a importância, no primeiro período crítico, do sistema terapêutico/autónomo —, mas o arranque do crescimento sustentado desta dinâmica de construção social segue-se ao início da incorporação legislativa (decreto-lei n.º 430/83) do paradigma terapêutico.

O sistema político acedeu ao espaço de publicação do jornal em análise de 1975 a 1977, com maior intensidade de publicação nos dois anos que correspondem ao primeiro período crítico. Após esta fase, a resposta do sistema político às reivindicações de solucionamento é nula, só voltando a surgir em 1981, data a partir da qual apresenta uma progressão sustentada de intensidade de publicação, com uma mais forte aceleração por volta de 1987 e um máximo de intensidade entre 1990 e 1993. Os períodos críticos apresentam-se portanto como momentos de intensificação da pressão sobre o sistema político e conseqüente resposta. Por outro lado, esta relativamente fraca intensidade de publicação de notícias, em termos absolutos, pelo sistema político, indica uma baixa intervenção pública do campo político, que parece só se reconfigurar depois de ultrapassado o limiar crítico de intensidade pública do problema social, em meados da década de 1980, quando podemos de facto datar a politização do problema neste espaço mediático. A fraca capacidade de resposta que o sistema político parece apresentar deve ser compreendida considerando que, de meados dos anos 70 até meados dos anos 80, a concorrência de questões-objecto pela resposta do sistema político é elevada, já que se trata da primeira década de construção da democracia em Portugal.

Do primeiro ao segundo período crítico, há uma alteração das entidades do sistema político que respondem publicamente às reivindicações sobre o sistema, da preponderância do poder executivo, em particular do Ministério da Justiça, para uma ampliação aos partidos políticos, à Assembleia e aos poderes locais. A cada fase de mais intensa publicação pelo sistema político, segue-se a publicação de novos enquadramentos legislativos, primeiro a partir do executivo, seguidamente numa configuração de maior participação do conjunto dos agentes do sistema político. No final da série analisada, coincidente com a polémica sobre a descriminalização, observa-se uma nova configuração: uma maior diversidade de agentes do sistema político com intervenção no espaço público de problematização. Após o culminar do segundo período crítico, no eclodir da polémica onde está em causa, de modo definitivo, a transformação paradigmática do problema social, a sua politização é mais acentuada.

A publicação pelos *grupos/associações*, indicador de uma mobilização social mais ampla, apresenta uma fraca representação quantitativa e parece apenas reagir

em contextos de intensificação da preocupação pública no seu conjunto. Verifica-se um primeiro ciclo no período crítico de 70, cuja dinâmica se perde em 1978, mas só após o referido limiar crítico, de 1986 em diante, a sociedade civil intervém no espaço público de modo mais intenso e diversificado. De sublinhar a importância dos grupos locais durante e imediatamente após os dois períodos críticos.

Conclusões

A operacionalização proposta possibilita a apreensão, embora parcial devido à limitação a uma fonte, das dinâmicas de problematização social, e permite detectar conjunturas e momentos diferenciados no processo, cujo estatuto teórico interessa clarificar. Vimos a importância dos denominados períodos críticos ou da polémica que ocorre no culminar do processo, em 1993.

Os períodos críticos dão lugar a uma mais intensa e generalizada problematização da questão-objecto, como indicam os níveis mais elevados de intensidade de publicação do sistema político, do sistema terapêutico/autónomo ou dos grupos/associações. Observa-se um relativo desfasamento temporal entre a asserção da facticidade do problema social e a elaboração de respostas no primeiro período crítico, ao passo que no segundo se regista uma maior coincidência. O processo de institucionalização está na base dessa aceleração da capacidade de resposta. No movimento estrutural, a fase final da série observada corresponde a um novo patamar da intensidade da preocupação pública com a questão-objecto e também a uma dinâmica própria, que irá terminar no que pode ser qualificado de polémica: no ano de 1993 assistimos a uma confrontação de paradigmas de acção e solução, protagonizada por diferentes categorias de actores, que constitui como que o culminar do processo anterior, de cerca de vinte anos.

Nesta duração, foi possível observar a dinâmica do processo de problematização social. O primeiro ciclo caracteriza-se por um período crítico curto que dá lugar a respostas institucionais de um paradigma jurídico-legal, ao que se segue, no segundo ciclo, a emergência da crise das soluções institucionalizadas e de um paradigma concorrente em forte institucionalização, o terapêutico. No segundo período crítico identifica-se uma problematização mais intensa, uma polémica, que comporta novas formas de definição social e uma acentuada politização. Esta dinâmica observada vem ao encontro da concepção acima resumida de Spector e Kitsuse (1977) sobre os processos de problematização social.

A aproximação entre o conceito de polémica e o de período crítico radica no estatuto de determinados momentos do processo como pontos de transição, após os quais aquele se altera definitivamente. Os anos que apresentam picos conjunturais da preocupação pública, 1976 e 1990, são correlativos de um maior e mais diversificado acesso de agentes sociais ao espaço público de problematização, o que indica a existência de uma maior abertura do espaço de enunciação pública e de maior mobilização social para a elaboração colectiva do problema, pressupondo um nível mais elevado de confrontação de alegações. O recurso à noção de período crítico permite a apreensão da transformação em contextos cronológicos amplos.

Por seu turno, a polémica corresponde, na sua formulação mais estrita, a uma análise das posições axiológicas de um espaço argumentativo, cuja apreensão na longa duração é necessariamente insuficiente.

Para o desenvolvimento da análise, na longa duração, haveria ainda que contextualizar os processos de problematização social em acontecimentos transversais ao espaço específico da questão das drogas, para a compreensão da mudança social mais vasta em que o processo se insere. Outro tipo de contextualização que se poderá revelar interessante incide sobre a concorrência entre questões-objecto, seja entre questões-objecto passíveis de uma conceptualização enquanto problemas sociais, seja questões-objecto da dimensão mais estrita do político e acontecimentos específicos que concorram pela ocupação do espaço público de problematização. Estas abordagens do objecto de estudo deveriam, igualmente, permitir uma análise mais ampla da constituição do espaço de problematização social e dos problemas sociais enquanto formas da actividade política não directamente assimiláveis às expressões mais especializadas desta. O processo de construção da democracia é correlativo do processo de construção do espaço público e deste como espaço de problematização social, a que acedem em maior ou menor grau agentes sociais portadores de alegações directa ou indirectamente identificáveis com uma dimensão política. A análise de processos de problematização colectiva de outros problemas sociais permitirá, talvez, a compreensão da constituição desse espaço-outro do político que é construído em torno de questões-objecto susceptíveis de emergência como objectos de preocupação pública, de problematização social e de eventual mobilização na busca de soluções (mais ou menos) colectivas.

Referências bibliográficas

- Baratta, Alessandro (1988), "Introducción a la criminología de la droga", *Comunidad y Droga*, monografía n.º 3, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo, pp. 27-44.
- Becker, Howard (1963, 1991), *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, Nova Iorque, Free Press.
- Berger, Peter, e Thomas Luckmann (1966), *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Nova Iorque, Anchor Books.
- Berkowitz, Dan (org.) (1997), *Social Meaning of News: A Text Reader*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- Best, Joel (org.) (1989), *Images of Issues*, Hawthorne, Nova Iorque, Aldine de Gruyter.
- Best, Joel (1990), *Threatened Children: Rhetoric and Concern About Child-Victims*, Chicago, Univ. Chicago Press.
- Blumer, Herbert (1971), "Social problems as collective behaviour", *Social Problems*, 18, pp. 298-306.
- Bourdieu, Pierre (1989), *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel.
- Champagne, Patrick (1991), "La construction médiatique des 'malaises sociaux'", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 90, pp. 64-75.
- Dias, Fernando N. (2001), *Droga e Toxicoddependência na Imprensa Escrita*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Downs, Anthony (1972), "Up and down with ecology: the issue-attention-cycle", *Public Interest*, 28, pp. 38-50.

- Franco, Luísa (2003), *Por Entre as Linhas do Jornal: O Problema Social das Drogas no Diário de Notícias (1974/1993)*, dissertação de mestrado em sociologia, Lisboa, FCSH/ UNL.
- Gusfield, Joseph (1963), *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*, Chicago, Univ. Illinois Press.
- Gusfield, Joseph (1981), *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Univ. Chicago Press.
- Hilgartner, Stephen, e Charles Bosk (1988), "The rise and fall of social problems: a public arenas model", *American Journal of Sociology*, 94, pp. 53-78.
- Lemert, Edwin (1951), "Is there a natural history of social problems?", *American Sociological Review*, 16, pp. 217-233.
- Merton, Robert, e Robert Nisbet (orgs.) (1966), *Contemporary Social Problems*, Nova Iorque, Harcourt Brace Jovanovich.
- Miller, Gale, e James Holstein (orgs.) (1993), *Constructionist Controversies: Issues in Social Problems Theory*, Nova Iorque, Aldine de Gruyter.
- Nebreda, Begoña, e outros (1987), "La imagen de la droga en la prensa española", *Comunidad y Drogas*, monografía n.º 2, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Poiares, Carlos (1998), *Análise Psicocriminal das Drogas: O Discurso do Legislador*, Porto, Ed. Almeida & Leitão.
- Ponte, Cristina, e outros (1998), "O discurso jornalístico sobre toxicodpendência e drogas", *Toxicodpendências*, 4 (1), pp. 83-90.
- Potter, Gary, e Victor Kappeler (orgs.) (1988), *Constructing Crime: Perspectives on Making News and Social Problems*, Illinois, Waveland Press.
- Spector, Malcolm, e John Kitsuse (1977), *Constructing Social Problems*, Cummings, Menlo Park.

Luísa Franco, investigadora na Unidade de Investigação SociNova, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
E-mail: luisafranco@hotmail.com

Resumo/ abstract/ resúme/ resumen

Um processo de problematização social: as drogas no Diário de Notícias (1974/1993)

Partindo da análise e descrição da publicação de peças jornalísticas sobre as drogas em Portugal, operacionaliza-se a noção de "preocupação pública", entendida como essencial na definição de qualquer objecto social enquanto problema social. Os ciclos de preocupação pública identificam processos de problematização social com dinâmicas próprias. Em vinte anos, as transformações paradigmáticas sobre a definição e solução do problema associam-se a pontos de transformação processual: os "períodos críticos" ou as "polémicas".

Palavras-chave Problemas sociais, imprensa, drogas.

A process of social problematization: drugs in the newspaper Diário de Notícias (1974/1993)

On the basis of an analysis and description of newspaper articles on drugs in Portugal, the notion of “public concern” is operationalized, a notion understood as essential in defining any social object as a social problem. Cycles of public concern identify social problematization processes with their own dynamics. Over twenty years, the paradigmatic transformations regarding defining and resolving the problem have been associated with transformation points in the process: “critical” or “controversial” periods.

Key-words Social problems, press, drugs.

Un processus de problématisation sociale: les drogues dans le journal Diário de Notícias (1974/1993)

Cet article part de l’analyse et de la description d’articles de journaux sur les drogues au Portugal pour opérationnaliser la notion de “préoccupation publique”, entendue comme essentielle à la définition de tout objet social en tant que problème social. Les cycles de préoccupation publique identifient des processus de problématisation sociale ayant leurs propres dynamiques. En 20 ans, les transformations paradygmaticques sur la définition et la résolution du problème s’associent à des points de transformation processuelle: les “périodes critiques” ou les “polémiques”.

Mots-clés Problèmes sociaux, presse, drogues.

Un proceso de problematización social: las drogas en el Diário de Notícias (1974/1993)

Partiendo del análisis y descripción de la publicación de piezas periodísticas sobre las drogas en Portugal, se articula la noción de “preocupación pública”, entendida como esencial en la definición de cualquier objeto social como un problema social. Los ciclos de preocupación pública identifican procesos de problematización social con dinámicas propias. En veinte años, las transformaciones paradigmáticas sobre la definición y resolución del problema se asocian a puntos de transformación procesal: los “periodos críticos” o las “polémicas”.

Palabras-clave Problemas sociales, prensa, drogas.