

INTERFERÊNCIA DA MÍDIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSÍVEL CAMPO EXPLORATÓRIO

Claudio Luis de Camargo PENTEADO¹
Ivan FORTUNATO²

Resumo: A centralidade da mídia na sociedade brasileira confere aos meios de comunicação importante papel na dinâmica social contemporânea, cuja influência alcança diversos campos da atividade humana, inclusive o político. O debate sobre Políticas Públicas (PP) tem dominado boa parte da agenda das Ciências Sociais, em diversos estudos e abordagens sobre o contexto de reorganização do papel do Estado e suas formas de intervenção social. Em geral, tais abordagens preservam uma tendência institucionalista, focando suas análises sobre os processos decisórios e/ou as avaliações das PP. No entanto, frente ao contexto social que confere destaque à função agenciadora da mídia, observamos importante lacuna nas pesquisas desenvolvidas, que é o de verificar a participação da mídia no ciclo das PP. Nesse artigo buscamos inferir a relação entre a mídia e o processo das PP na sociedade contemporânea, identificando as aproximações entre esses dois campos, por meio da análise das literaturas sobre os temas e identificação de alguns exemplos nos quais existe uma forte relação entre essas duas áreas.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Mídia; Comunicação.

Introdução

A centralidade da mídia nas relações sociais contemporâneas (Thompson, 1998) confere aos meios de comunicação um importante papel dentro da dinâmica social. Sua influência é percebida em diversos campos da atividade humana, dentre eles a política. Apesar de o campo político apresentar uma configuração específica, com regras e capitais próprios (Miguel, 2002), os meios de comunicação também interferem nas práticas políticas, criando uma nova dinâmica dentro do jogo, que encontra nos veículos de comunicação novos espaços e novas ferramentas de persuasão, além de incorporar novos atores nas disputas políticas.

As Políticas Públicas (ora referido apenas como PP) são mecanismos de ação do Estado sobre a sociedade (Souza, 2006; Frey, 2000), de forma que a administração pública, por meio de seus agentes, atua sobre determinadas questões de forma a promover o desenvolvimento social. Geralmente, os estudos sobre políticas públicas focam suas análises sobre os procedimentos institucionais, o processo decisório e/ou suas avaliações, adotando um viés gerencialista (SOUZA, 2006). Essa abordagem enxerga as variáveis endógenas ao sistema de PPs como pouco relevantes no processo, privilegiando a ação dos *especialistas* na

¹ Professor da Universidade Federal do ABC. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política da PUC-SP. E-mail: claudiopenteado@gmail.com.

² Doutorando em Geografia pelo IGCE-UNESP. Mestre em Comunicação e Pedagogo. E-mail: ivanft@yahoo.com.br.

tomada das decisões, visando alcançar maior eficiência, ou então, existe uma preocupação com a atuação dos atores políticos dentro do processo decisório das PP.

Este artigo é motivado por um corolário que sustenta a mídia como um importante ator político e espaço de ação política na sociedade contemporânea, que influencia na dinâmica dos fenômenos sociais. Não são poucos os estudos que garantem tal aporte fundamental. Antonio Rubim (2001) mostra que há pelo menos sete conceitos amplamente citados pela comunidade acadêmica, preocupada com questões sociais, que conferem tal *poder* à mídia: *Aldeia Global* de Marshall McLuhan; *Era da Informação* de Manuel Castells; *Sociedade Informática* de Adan Schaff; *Sociedade da Informação* de David Lyon; *Sociedade da Informação ou da Comunicação* de Ismar de Oliveira Soares; *Sociedade Media-Centric* de Venício Lima; e *Planeta Mídia* de Dênis de Moraes. E há também o próprio conceito de Rubim (2000): Idade da Mídia.

Assim, a questão central que levantamos é se a mídia exerce algum tipo de influência no curso das PPa. E em caso positivo, de que forma age/agiria? Este trabalho faz parte de uma pesquisa em andamento, cujo propósito é analisar com profundidade essa possível relação entre mídia e PP. Aqui, o objetivo profícuo é apresentar uma revisão de literatura e alguns resultados parciais, indicando caminhos teóricos da aproximação entre o campo midiático e das PP.

Um pouco sobre Políticas Públicas

O Estado tem o papel de agente promotor e é responsável pela criação, desenvolvimento e implantação das PPs. Contudo, ele é permeável a influências internas (dos seus agentes, da burocracia, das normas institucionais, acomodação de interesses políticos, etc.), e externas (movimentos populares, grupos de interesses, mídia, etc.). A atividade de governar e de formular PPs é complexa, pois além das influências (interna e externa), também é afetada pelos fatores estruturais, pela cultura política, e até mesmo pela conjuntura política (interna e internacional). Nesse sentido, acreditar nas PPs como um mero mecanismo técnico de intervenção estatal é ingênuo, uma vez que tal afirmação não reconhece a complexidade de fatores que vão interferir em sua formulação, execução e avaliação, assim como o jogo político que as cercam, que vão além dos procedimentos institucionais. Essa abordagem reducionista e simplista acaba por limitar a percepção sobre as PP. Em muitos casos as PPs podem ser utilizadas não para a promoção do desenvolvimento social ou melhoria da forma

de atuação estatal, mas para a formação de capital político e atendimento de interesses de grupos específicos, elementos típicos de atuação do campo político.

O campo de conhecimento da PP, explica Celina Souza (2006), nasce nos EUA, rompendo com a tradição européia. Segundo a autora, a área de PP surge como um desmembramento de teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo na condução política da sociedade. Seu rompimento propõe uma ênfase mais prática voltada para estudos sobre a ação do governo, estruturado no seguinte pressuposto: “o que o governo faz pode ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes”. Na área governamental, explica a autora, as PPs surgem como ferramentas da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia, com a formação dos *think tanks*, sobre a influência da Teoria dos Jogos de Neuman.

Em sua revisão da literatura, Souza (2006) indica que existem quatro *fundadores* da área de PPs, que orientaram as abordagens iniciais sobre o tema. Harold Laswell, nos anos 30, introduziria a expressão *policy analysis* (termo inglês para designar a análise de PPs), de forma a combinar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Posteriormente, Herbert Simon, nos anos 50, afirmaria que a racionalidade dos tomadores de decisão é sempre limitada por problemas (de informação incompleta e imperfeita, tempo para tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc.), mas que pode ser maximizada pela criação de estruturas que modelem o comportamento dos atores envolvidos. Charles Lindblom questiona tais abordagens, e propõe a incorporação de novas variáveis à formulação e a análise de políticas públicas: relações de poder (*policy network* e *policy arena*) e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Nessa concepção, os estudos sobre as PPs precisam acrescentar novos elementos que influenciam na sua formulação, implantação e execução para além de uma realidade causal previamente decidida por técnicos governamentais, tais como o papel das eleições, das burocracias dos partidos, e as demandas de grupos de interesse. Aqui, podemos destacar o papel da pressão da cobertura da mídia que acaba também exercendo influência (indireta) sobre o ciclo das políticas públicas. Por fim, David Easton sugere que o campo de PPs deve ser visto como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente, onde as PPs recebem *inputs* dos partidos, da mídia (influência direta) e de grupos de interesse que vão influenciar sobre seus resultados e efeitos.

Pode-se perceber que, pela leitura de Souza (2006), tanto Lindblom como Easton propõem uma visão mais complexa das PPs, entendendo que existem interações que se influenciam entre si, causando modificações no desenho imaginado inicialmente, rompendo com uma racionalidade linear que poderia haver em sua concepção original. Um dos

elementos que pode influenciar (diretamente ou indiretamente), desde a sua formulação até os resultados, é a atuação da mídia, que pode agendar temas de grande pressão da sociedade ou mesmo servir de espaço para a avaliação pública de determinadas políticas setoriais, intervindo na percepção e/ou avaliação popular de determinada PP. E, como mostramos adiante, também pode servir de espaço para um debate público sobre PPs em todas suas fases, com consultas a população.

No Brasil, o debate sobre PP ganhou destaque dentro da agenda de pesquisa, principalmente, a partir dos anos 1980. Souza (2006) identifica três movimentos que caracterizam esses estudos: (1) a adoção de políticas restritivas de gastos; (2) o surgimento de uma nova concepção de atuação do governo, marcada pela diminuição da intervenção estatal e pelas mudanças do caráter universalista das PP para uma ação focalizada; e (3) a falta de coalizões políticas para o desenho de PP direcionadas para o desenvolvimento social, principalmente em países emergentes. Além destas, com bases nos estudos de Aretche sobre os arranjos institucionais brasileiros, podemos identificar um outro movimento, a incorporação de novas demandas e atores no ciclo das políticas públicas, principalmente a partir do processo de redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988.

Farah (2003) indica que no Brasil o grande marco para a mudança das características das políticas públicas foi a Constituição de 1988. As reformas, explica a autora, introduzidas permitiram a mudança do perfil das políticas brasileiras, que até então se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera pessoal, que tendia para o estabelecimento de relações baseadas em trocas de favores de cunho clientelista, pela fragmentação institucional com a sobreposição de agências públicas e a exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação estatal. A Constituição de 1988 incorporou os eixos da democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, privilegiando os princípios de descentralização como uma forma de *empoderamento* da sociedade e da participação dos cidadãos de modo a aumentar a eficiência da ação do Estado.

Nos anos 1990, sob impacto da crise fiscal, a falta de recursos passou a ser um fator limitante para a ação do Estado em que pese o aumento da demanda social. Nesse sentido, na agenda de políticas públicas brasileiras são inseridas preocupações com a eficiência, eficácia e efetividade das políticas (FARAH, 2003). Nessa nova formatação, ocorre uma disputa entre duas visões: a primeira, a perspectiva neoliberal, que vê o Estado como ineficiente, sendo necessário desmantelá-lo e garantir a abertura para a ação do mercado pela privatização dos serviços públicos, descentralização de políticas sociais para as esferas locais, determinação de

prioridades de ação e mudanças no sistema de gestão dos programas públicos; a segunda, a visão da democratização do Estado, defende a reforma da ação estatal (incorporando alguns dos princípios neoliberais), adequando suas práticas e formas de ação aos novos desafios, promovendo formas distintas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, passando o Estado a atuar como coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil, pelo mercado ou através de parcerias.

Em ambas as abordagens prevalece a idéia de reforma das práticas estatais de maneira que torne sua ação mais eficiente e melhore a gestão da administração pública. Dentro deste movimento de reforma podemos destacar dois pontos: a aproximação entre prestadores de serviços com os cidadãos-usuários e o estímulo a inovações, de forma a combater as barreiras da burocracia excessiva, a falta de recursos e de controles.

No Brasil, uma sociedade em que os meios de comunicação possuem uma posição central nas relações sociais, a atuação dos seus veículos é relevante na configuração do jogo político e no exercício da hegemonia (LIMA, 2000). Os discursos dos diversos atores políticos buscam nos canais da mídia espaço para se legitimarem e ganharem força política perante a opinião pública. A visibilidade midiática das políticas públicas, ou mesmo da agenda política, são fatores que exercem influência (direta ou indireta) sobre os diferentes atores políticos que atuam no ciclo das políticas públicas.

Atualmente, destaca-se no estudo das PP a abordagem neoinstitucionalista (FREY, 2000; SOUZA, 2006). Essa abordagem enfatiza a importância das instituições³ para a decisão, formulação e implementação de PP. Segundo essa linha teórica, a luta pelos recursos é intermediada pelas instituições políticas e econômicas que direcionam o sentido da ação da política pública. Essa vertente tem dominado os estudos da área no Brasil, abrindo pouco espaço para outras abordagens (FREY, 2000). Uma outra forma para estudar as PP no Brasil é pela análise de estilos políticos. Esse tipo de análise está voltado para identificar “como” fatores culturais e padrões de comportamento político (clientelismo, paternalismo, corrupção, etc) repercutem na qualidade dos programas e projetos políticos implantados pelos governos (FREY, 2000). Em ambas perspectivas é possível verificar a importância da mídia como variável de influência sobre o ciclo da PP. Na abordagem neoinstitucionalista é plausível entender os canais de comunicação como espaço de visibilidade e legitimação dos atores políticos envolvidos no processo das PPs. No segundo caso, os veículos da mídia podem

³ A abordagem neoinstitucionalista compreende as instituições de uma forma mais ampla, abarcando os diversos atores institucionais (burocracia estatal, tomadores de decisão, grupos de interesse, etc) que participam do ciclo das PP.

exercer influência (direta ou indireta) no ciclo das PPs tendo em vista seu potencial de ingerência cultural na sociedade contemporânea (THOMPSON, 1998; CASTELLS, 1999) e comportamento político dos cidadãos (LIMA, 2000).

Mídia e políticas públicas

Conforme visto, o debate a cerca de PPs tem dominado grande parte da agenda das Ciências Sociais. Inserido em um novo contexto de reorganização do papel do Estado e suas formas de intervenção (ou não), diversos estudos e abordagens sobre a temática estão sendo desenvolvidos. Contudo, existem muito poucos estudos voltados para estudar a influência da mídia sobre as políticas públicas. Como salientado acima, preserva-se uma tendência institucionalista, mesmo por parte das novas abordagens que pretendem dar conta da complexidade que envolve todo o ciclo das políticas públicas.

Em uma sociedade em que os meios de comunicação possuem uma grande importância para o jogo político: como espaço de disputa de imagens e capital político; como mecanismo de intermediação entre as instituições políticas, atores políticos e cidadãos; como fonte de informação política; e/ou como um mecanismo de pressão da opinião pública e grupos de interesses. A Ciência Política, no entanto, parece não ter contabilizado a mídia como uma importante variável (dependente e independente) para a compreensão do processo de PPs.

Celina Souza (2006) aponta que o ressurgimento da importância das PPs como campo de conhecimento, nas últimas duas décadas, está relacionado a dois fatores: (1) adoção de políticas restritivas de gastos, que limitaram o desenho (design) e a execução de políticas públicas e; (ii.) novas visões sobre o papel dos governos na condução de suas práticas políticas. Esses fatores ganham maior relevância a partir da maior visibilidade midiática do campo político, ampliando os espaços de cobertura jornalística para a ação estatal, principalmente em estados democráticos.

Também já apontamos que, no Brasil, o tema PPs começou a ganhar destaque com a luta pela redemocratização e formação de várias frentes de organização da sociedade civil pela promoção da cidadania. Esse processo se consolidou com a Constituição de 1988, onde diversos grupos participaram ativamente do debate sobre o papel constitucional do Estado na promoção do bem-estar social. Contudo, a partir do governo Collor (1990-1992), começa a se esboçar uma nova articulação de desmantelamento da rede de proteção social e adoção de práticas chamadas de neoliberais, restringindo a ação estatal na promoção de políticas sociais principalmente.

Nesse mesmo período, os meios de comunicação, principalmente a televisão (e agora a Internet), se consolidam como espaços de informação política e de relação social. Com a redemocratização, os temas políticos começam a ganhar espaço e relevância dentro da agenda da mídia. Assim, as PPs também passam a ser apresentadas e conseqüentemente debatidas nos canais de comunicação, ganhando uma nova conotação política para além de sua idéia inicial de intervenção técnico-científica dos governos.

A literatura da área de PP desenvolveu diferentes formas de análises de políticas públicas, sintetizadas por Souza (2006) em oito modelos:

- O primeiro modelo de que fala a autora é o tipo de PP desenvolvida por Theodore Lowi, a partir da máxima que *a política pública faz a política*, esse tipologia indica que as políticas públicas podem seguir quatro formatos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas;
- O segundo modelo é o do incrementalismo, ou a compreensão da PP como um processo incremental definido anteriormente, onde o governo tem pouca influência, isto é, as decisões tomadas no passado constroem novas postulações;
- O terceiro modelo é o de ciclo, que é a compreensão das PPs como um ciclo deliberativo formado por vários estágios, estabelecendo um processo dinâmico – neste modelo, a mídia entra como um ator dentro do processo de deliberação, principalmente na definição da agenda (*agenda-setting*, cf. McCombs e Shaw, 1972). Com relação aos referidos estágios, estes são: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Cabe ressaltar que não existe um consenso firmado na literatura sobre esses estágios (Souza, 2006; Frey, 2000);
- O quarto modelo de que fala Souza (2006) é o *garbage can* (lata de lixo): entendimento que as escolhas de PPs são delimitadas pelas poucas soluções existentes diante dos vários problemas apresentados;
- O quinto modelo é o de coalizão de defesa, o qual compreende que as políticas públicas deveriam ser concebidas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos que criam restrições a sua execução;
- O sexto modelo envolve as arenas sociais – aqui, as PPs são entendidas como uma ação empreendedora dos atores políticos, que destacam algum problema que

precisa ser resolvido por meio de uma PP. Percebe-se, a partir deste modelo, que a mídia pode influenciar ao destacar em sua programação certos aspectos que vão orientar a percepção dos *policy makers*, tais como a divulgação de indicadores desfavoráveis para administração pública em determinados setores estratégicos, desastres e repetição de problemas (como no caso das enchentes) ou com o anúncio de resultados medíocres alcançados pela política em gestão. Neste modelo, os empreendedores formam redes sociais que se articulam politicamente para a criação de determinadas PPs.

- O sétimo modelo trata do equilíbrio interrompido, no qual a política pública se caracteriza por períodos de estabilidade, que em instantes de mudança política sofrem alterações em sua direção. Esse modelo indica que um sistema político pode atuar de forma incremental, assim como permite mudanças radicais (em épocas de instabilidade política). Nesse modelo, a mídia assume um papel fundamental na construção de uma imagem de PP (*policy image*) diante de um novo contexto político.
- E, por fim, há o modelo influenciado pelo *novo gerenciamento público (new public management)*: com a restrição dos gastos públicos, as PPs passam a ser gerenciadas de acordo com sua eficiência e credibilidade. A idéia é afastar o irracionalismo da ação coletiva. Contudo, mesmo nesse modelo, a mídia assume um papel importante, pois uma cobertura favorável à determinada PP pode aferir-lhe credibilidade – e a recíproca é verdadeira.

Diante destes modelos, podemos avaliar que a mídia é um fator de influência dentro do processo das PPs no jogo político contemporâneo, podendo ser um relevante ator que pode interferir na formação da agenda política, na percepção de certos problemas sócio-políticos, assim como se configurando em uma arena de disputa de discursos entre os outros atores, criando novos canais para o alargamento da democracia e de representação política além das formas tradicionais (cf. Miguel, 2003).

Apesar das abordagens existentes no estudo das PPs permitirem que a mídia, através dos meios de comunicação de massa, e mais recentemente por meio das novas tecnologias, seja compreendida como um fator que pode exercer alguma influência sobre as políticas públicas, há poucos estudos (teóricos e empíricos) com esse enfoque. Sendo que no Brasil, essa abordagem é quase inexistente, demonstrando uma importante lacuna a ser preenchida nesse campo de conhecimento.

Com o rápido desenvolvimento dos meios de comunicação e a convergência tecnológica dos meios de comunicação e informação ampliou-se a capacidade de intervenção da mídia nas atividades humanas. Hoje as diferentes mídias fazem parte direta ou indiretamente da maioria da população, seja como fonte de trabalho, fonte de informação, entretenimento e mecanismo de comunicação/interação social. Nesse contexto, a mídia assume uma centralidade na vida humana, se tornando “palco e objeto privilegiado das disputas pelo poder político na contemporaneidade” (Lima, 2000: 176).

A partir da expansão e consolidação da infra-estrutura de comunicação no Brasil, Lima (2000) caracteriza o país como uma sociedade *media-centered*. Através dos veículos de comunicação que as idéias, ações e discursos ganham importância (conhecimento) perante toda a sociedade, criando um espaço de disputas simbólicas (discurso político) que afetam toda a sociedade.

Os canais de mídia são espaços nos quais são construídas as representações simbólicas do poder político (THOMPSON, 1998; CASTELLS, 1999). Nesses espaços ocorrem disputas pela hegemonia política e a fabricação de um consenso como forma de dominação política mais eficaz que o uso da coerção. Os meios de comunicação também possuem uma centralidade social, associada a seu papel no processo de socialização contemporâneo, onde o indivíduo internaliza a cultura de seu grupo e as normas sociais. Na esfera política, a centralidade da mídia decorre de sua potencialidade da construção da realidade por meio da representação transmitida em seus canais sobre os diferentes aspectos da vida humana (Lima, 2000).

A partir das idéias de Gramsci, Lima (2000) argumenta que os meios de comunicação eletrônicos transformam a mídia em um aparelho privilegiado na articulação hegemônica (e contra-hegemônica) e espaço de disputa políticas por meio das representações veiculadas. Nas democracias contemporâneas, o enfraquecimento dos partidos políticos como mecanismos de representação política e defesa de ideologias⁴, permite que em muitos casos, os veículos de comunicação sirvam de mediadores entre os candidatos e os eleitores.

Outro papel importante desempenhado pela mídia é sua participação na definição da agenda dos temas relevantes para a discussão na esfera pública (cf. McCombs & SHAW, 1972). O espaço público midiático se configura como uma área privilegiada de produção e divulgação de informações políticas que possibilita maior transparência da administração pública, possibilita a criação de lugares para o debate e crítica das políticas públicas

⁴ Apesar da mídia ter um papel importante no processo eleitoral, os partidos continuam sendo essenciais como plataforma política e articulação de alianças.

(apresentando e avaliando seus resultados) e a geração de esferas públicas concorrentes além das tradicionais (cf. Miguel, 2003), onde diferentes grupos da sociedade podem expressar suas ideias e opiniões de forma pública, principalmente com o desenvolvimento e comercialização do acesso à internet.

Castells (1999: 366) argumenta que com a formação da Sociedade em Rede, existe um “esvaziamento do contrato social entre capital, trabalho e Estado [que] envia todos de volta para a casa para lutar por seus interesses individuais”. Nesse contexto, existe uma transformação das práticas políticas e dos processos democráticos, que encontra nas novas tecnologias de comunicação e informação novas ferramentas para a busca pelo poder dos atores políticos, assim como se configura como um novo espaço para o debate político e circulação de informação política. A essa transformação, Castells (1999) chama de política informacional, que segundo o autor estaria criando novas regras para o jogo político e que a mídia seria o espaço privilegiado da política:

Não que toda a política possa ser reduzida a imagens, sons ou manipulações simbólicas. Contudo, sem a mídia não há meios de adquirir ou exercer poder. Portanto, todos acabam entrando no mesmo jogo, embora não da mesma forma ou com o mesmo propósito (Castells, 1999: 367).

Essa nova configuração permite a incorporação de novas práticas como o marketing político que, nas democracias ocidentais, ganham importância na condução do comportamento político e na orientação das ações estatais, principalmente na condução de PP. A ação do marketing vai além do período eleitoral, e acaba por influenciar no modelo de gestão pública, orientando as práticas das políticas públicas, que podem ser utilizadas como ferramentas de promoção eleitoral de forma a agregar maior capital político para seu gestor⁵.

Apesar da mídia e seus diferentes veículos serem importantes dentro da atual configuração política, é preciso indicar que a política não se subordina a ela. Miguel (2002) sustenta que o rápido desenvolvimento tecnológico das comunicações trouxe importantes mudanças no ambiente político ao longo do século XX (e também agora no início do século XXI), como um novo mecanismo e espaço de contato entre líderes políticos e os cidadãos, a formulação de uma nova relação entre a população e os temas públicos (incluindo as políticas públicas), e até criando uma nova dinâmica no processo de governança e *accountability*⁶.

⁵ O uso de políticas públicas como forma de ampliação do capital político foi estudado em outra pesquisa (Pentado, 2001), que avaliou o uso do Plano de Assistência a Saúde (PAS), no município de São Paulo, durante a gestão Paulo Maluf, como ferramenta de marketing político.

⁶ *Accountability* é um mecanismo de prestação de contas perante irregularidades governamentais.

Com exceção dos estudos de Walter Lippmann (1997), nos anos 1920, parece que a Ciência Política não dá muita importância para o tema, preferindo focar suas análises nas instituições políticas e nos processos decisórios. Os meios de comunicação de massa “são vistos como meros transmissores dos discursos dos agentes e das informações sobre a realidade, neutros e, portanto, negligenciáveis” (Miguel, 2002: 156). Uma das exceções a essa neutralidade é o trabalho de Sartori (2001) que, atento às transformações da política contemporânea, indica que os governos ficam sobre um “controle excessivo” da opinião pública e conseqüentemente da pressão midiática sobre essa. Esse controle diminui a possibilidade de ação racional, planejamento de médio e longo prazo e interfere sobre as decisões administrativas, uma vez que a prática estatal fica sobre os holofotes da mídia, exigindo respostas rápidas às demandas surgidas dos noticiários. O autor também exerce dura crítica à televisão, principalmente, e sua incapacidade de promover uma reflexão crítica e exerce uma influência nociva ao universo da política.

Na área de Comunicação Social existe um campo maior de estudo dessa área de fronteira de conhecimentos. Contudo, esses trabalhos tendem a exagerar sobre o poder da mídia, relegando a ela um poder maior que os resultados empíricos apontam. Apesar da política sofrer influência da mídia, ela possui uma lógica própria. Utilizando o conceito de campo de Bourdieu, Miguel (2002) sustenta que apesar da inegável centralidade da mídia dentro da sociedade contemporânea, ela e a política formam dois campos diferentes, guardando certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro, trata-se de um “processo de mão dupla”. A maior participação dos meios de comunicação estaria ancorada na formação do capital político. A visibilidade na mídia confere um capital que pode ser convertido em votos ou status político, dois importantes fatores para os atores que atuam dentro do campo político. Outro momento de interferência do campo midiático sobre o político é o controle da agenda. As questões destacadas pelos veículos de comunicação ganham evidência no debate público, exercendo pressão sobre a ação governamental que precisa “dar respostas às demandas populares”. Nesse sentido, Miguel (2002) argumenta que a mídia tem a capacidade de formular ou reformular as preocupações e demandas sociais.

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 vêem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões (Miguel, 2002: 171)

Para Miguel (2002) a mídia não se limita a definição da agenda (*agenda-setting*), mas também opera na construção de esquemas narrativos que permitem interpretar os acontecimentos por meio de enquadramentos (*framing*). Em sociedades em que cada vez mais a população tem menos interesse pelos assuntos políticos (CASTELLS, 1999), reportagens e noticiários podem se tornar “atalhos informacionais” pelos quais o cidadão vai criar sentido para a realidade política e formar sua opinião. Porém, em geral, os canais de comunicação tendem a destacar as fontes institucionais, com pouco espaço para discursos alternativos, favorecendo a manutenção de um *status quo*, o que de certa forma limita a capacidade de interferência da mídia na prática do campo político..

Nesse sentido, Miguel (2002) sustenta que existe uma influência real da mídia sobre o campo político. Contudo, essa influência é exercida de diferentes formas e atinge resultados diferenciados sobre os atores e instituições políticas. A pressão da mídia encontra limites que se estendem desde sua dependência do campo político como fonte de informação, recursos de financiamento e interesses políticos (como por exemplo concessão de transmissão de sinal), até as ingerências do campo econômico sobre sua atuação e cobertura da política, isto é, interesses de anunciantes que podem interferir no formato de cobertura da empresa de comunicação.

Com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs), a relação ganha um novo grau de complexidade. Pois, as características comunicacionais dessas novas tecnologias permitem uma nova dinâmica que propicia a execução de novas práticas políticas, que rompem com o monopólio das grandes empresas de comunicação como esfera principal de produção, transmissão e circulação de informações, políticas inclusive.

Surgem novos meios e formatos de comunicação que são apropriados pelos atores políticos em suas práticas. A princípio, os chamados *ciberotimistas* acreditavam que seria uma nova fase da política, onde as instituições perderiam poder para a ação mais descentralizada do cidadão comum na formação de uma ciberdemocracia. Entretanto, os agentes e as instituições também se apropriaram dessas ferramentas tecnológicas, e adaptaram suas práticas para esses novos meios.

Os governos se apropriam das novas tecnologias para desenvolver serviços públicos para o cidadão, ancorados na lógica do aumento da eficiência da gestão pública e no processo de desburocratização. São criados mecanismos de controle das contas públicas (exemplo: Portal Transparência Brasil), acesso a serviços públicos (exemplo: emissão de documentos),

informações sobre serviços públicos, e, em especial, arrecadação de tributos (exemplo: Imposto de Renda).

Os diferentes canais de comunicação são importantes ferramentas e espaços que podem possibilitar que o campo das PP, geralmente restrito a atores institucionais que participam do processo decisório, ganhe visibilidade e permita que os cidadãos possam ter mais informações sobre essas, além de poder participar de alguma etapa de seu ciclo, principalmente pelos mecanismos interativos e colaborativos das NTICs. Pode-se citar como exemplos: o Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte/MG, onde a população pode participar da discussão de alguns pontos do orçamento pela via digital; a criação de blogs (e outros fóruns de debate) sobre políticas culturais pelo Ministério da Cultura do Brasil, nos quais o cidadão/ usuário pode acompanhar o desenvolvimento da política e emitir opiniões⁷ (ARAUJO et. al. 2011); e o estudo de Egler (2010) sobre a atuação de redes tecnossociais como a Associação Brasileiro de Organizações Não Governamentais (ABONG) que utiliza os dispositivos da internet para articular sua ação sobre as PPs. Esses três exemplos ilustram como a mídia (digital) pode ser um mecanismo de aumento da participação popular no processo de políticas públicas, contribuindo para a democratização da sociedade e maior eficiência das PPs.

Aproximações entre Mídia e Políticas públicas

Stromberg (2001) sustenta que os meios de comunicação de massa podem influenciar as PPs de duas formas: (1) dentro da competição eleitoral, em que as políticas são apresentadas como produtos dentro de mercado eleitoral (seguindo a lógica econômica downsiana); ou (2) como referência (*feedback*) para avaliação dos resultados e popularidade de determinadas políticas.

Essas duas formas apresentadas por Stromberg (2001), apesar de indicarem importantes caminhos de investigação, são insuficientes para explicar as relações entre o campo midiático e o campo das PPs, uma vez que, a partir da análise da literatura, podemos identificar outras maneiras de interferência da mídia, principalmente em regimes democráticos, que tem nos canais de comunicação o principal palco para a visibilidade das ações políticas e arena de disputa de discursos políticos em busca de capital político para sua intervenção.

⁷ A pesquisa realizada indicou que apesar de existir ferramentas para ampliar a participação, elas são poucas utilizadas pelos cidadãos.

Extrapolando a abordagem de Stromberg, a inter-relação políticas públicas e mídia podem ser percebidas em diferentes conforme sistematizado na tabela abaixo, que utiliza o modelo de análise do ciclo de políticas públicas para realizar essas relações:

Tabela 01: Relações entre Mídia e Políticas Públicas. Fonte: elaboração dos autores.

<u>Etapa</u>	<u>Influência</u>	<u>Atuação da Mídia</u>	<u>Características</u>
<u>1. Definição da agenda</u>	<u>Direta e/ou indireta</u>	<u>Visibilidade para determinados problemas da sociedade</u>	<u>Pressão da opinião pública sobre agentes da PP; Realce para temas com maior apelo popular</u>
<u>2. Identificação de alternativas</u>	<u>Indireta</u>	<u>Visibilidade para determinadas alternativas apresentadas</u>	<u>Disputa por espaço dentro dos canais midiáticos das alternativas</u>
<u>3. Avaliação das opções</u>	<u>Indireta</u>	<u>Visibilidade para que algumas opções consigam ganhar consenso ou aceitação</u>	<u>Disputa pela legitimidade das opções em disputa.</u>
<u>4. Seleção das opções</u>	<u>Indireta</u>	<u>Visibilidade para as opções apresentadas pelos agentes políticos</u>	<u>O espaço midiático pode ser utilizado para os grupos de interesse indicarem suas preferências diante das opções apresentadas</u>
<u>5. Implementação</u>	<u>Direta e/ou indireta</u>	<u>Visibilidade para a implementação e execução de determinada PP</u>	<u>A cobertura da mídia de determinada PP pode ser positiva ou negativa, funcionando como um espaço de disputa simbólica entre os diferentes atores envolvidos</u>
<u>6. Avaliação e monitoramento</u>	<u>Direta e/ou indireta</u>	<u>Visibilidade para os resultados alcançados pela PP</u>	<u>A divulgação de resultados positivos ou negativos pela mídia de determinada PP é essencial para que o seu executor possa ampliar ou diminuir seu capital político, para sua continuidade, sua ampliação e receber mais recursos</u>

Formatado: Fonte: 10 pt, Negrito

Tabela formatada

Formatado: Fonte: 10 pt

A análise da tabela permite observar que o elemento principal da influência da mídia encontra-se na sua capacidade de visibilidade ou não dos problemas sociais, das alternativas apresentadas, das opções em pauta, de sua implementação e a avaliação e monitoramento dos resultados alcançados pela PP. A diversidade de PPs, a complexidade da sociedade e as formas de atuação das empresas de mídia (que privilegiam eventos que acarretem um aumento da audiência) possibilitam que apenas alguns elementos em torno do ciclo de PP ganhem destaque nos canais de comunicação. A maioria das práticas de PP, principalmente nas etapas intermediárias do ciclo (o processo decisório), não tem visibilidade, desta forma, como argumenta Rubim ao trabalhar com o conceito de telerealidade para falar do poder de influência da televisão na sociedade contemporânea, as ações desenvolvidas “inexistem” para grande parte da população, que somente consegue perceber como verdadeiro o que está dentro dos noticiários midiáticos.

Essa característica indica que a grande maioria das PPs não tem espaço (visibilidade) na mídia, e quando tem são voltadas para atender os critérios de noticiabilidade dos veículos de comunicação ou atender a interesses de grupos que atuam politicamente em torno de temas específicos, os quais utilizam os holofotes da mídia para realçar incorporar algum tema na agenda social e política ou apresentação de alguma proposta/ solução que atendam suas preocupações.

Da tabela 01 também podemos inferir três momentos de maior inter-relação: (i.) na definição da agenda; (ii.) na fase de implementação e; (iii.) na avaliação e monitoramento dos resultados alcançados. A maioria dos estudos existentes centra sua análise no primeiro momento, destacando o poder da mídia sobre a formação da agenda política. Nesses estudos não existem uma preocupação específica quanto a interferência (ou não) da cobertura midiática sobre as políticas públicas, eles são voltados para tentar avaliar o poder do *agenda-setting*.

Walgrave e Aelst (2006) fazendo uma avaliação sobre o poder de agenciamento da mídia sobre a agenda política indicam que as pesquisas realizadas apresentam resultados contraditórios. Alguns estudos indicam um modesto impacto da mídia (de massa) sobre a agenda política, enquanto outros sinalizam que existe uma forte correlação. Nesse sentido, os autores aferem que o impacto do agenciamento da mídia existe, mas é limitado as características do sistema político, do meio de comunicação, da relevância do tema/problema (*issue*), sua exposição e em momentos de crise.

Por que os atores políticos adotariam temas apresentados pela mídia? Podem-se identificar três principais explicações. Uma das explicações seria que assim como o cidadão comum é afetado pelo noticiário da mídia, os agentes políticos também são. Uma segunda explicação está associada ao fato, que nas democracias, os meios de comunicação são arenas nas quais os atores políticos disseminam idéias políticas e propostas que são lançadas, testadas e contestadas. A partir de sua repercussão na cobertura midiática eles podem avaliar o uso ou não de determinadas propostas. Uma terceira explicação seria a associação entre a cobertura da mídia e a opinião pública. Se a mídia afeta ou não a opinião pública é irrelevante, explicam Walgrave e Aelst (2006), porque o que conta é que os atores acreditam que ela determina os assuntos públicos prioritários. O destaque da mídia para uma questão é um indicativo das preocupações da opinião pública, assim os agentes políticos não reagem à mídia, mas a uma expectativa da percepção da opinião pública, construindo suas estratégia política de forma a atender essa demanda.

Nesse sentido, Walgrave e Aelst (2006) identificam que a cobertura dos meios de comunicação de massa pode assumir reações políticas em duas dimensões: simbólica e substancial. A primeira indica uma reação retórica frente a “pressão” da mídia, mas com pouca efetividade sobre a execução das políticas. Enquanto a segunda, substancial, refere-se a mudanças efetivas a partir da cobertura de determinada questão. Dentro deste quadro, os autores propõem um modelo com cinco tipos de reações políticas a cobertura midiática a determinada questão (*issue*): (i.) não reação; (ii.) reação simbólica rápida; (iii.) reação substancial lenta; (iv.) reação substancial rápida e; (v.) reação simbólica lenta. Essas reações variam de acordo com o contexto político e os *inputs* da mídia.

Em relação a fase de implementação das políticas públicas, não existem estudos que sistematizem e/ou mensurem a inter-relação PP e mídia. Como indicado acima, os estudos da área de PPs são voltados para os aspectos institucionais e formais das políticas. Como destaca Celina Souza (2003), existe a necessidade de incorporar na agenda de pesquisa desse campo novos fenômenos que interferem na execução e implementação de políticas públicas, percebendo que o processo é mais complexo e dinâmico, onde elementos externos acabam por interferir, mesmo que indiretamente, na consolidação de suas práticas e ações. Nesse caso, a mídia através dos seus diferentes dispositivos, pode ser uma importante variável externa a ser mensurada nos estudos sobre a execução de PP.

A visibilidade, ou não, de uma PP pode ser fundamental para que ela seja implementada de forma eficiente. A cobertura da mídia (positiva ou negativa) de uma PP em implementação serve como um campo de disputa simbólica entre os atores envolvidos. Além de permitir maior transparência na implementação, importante característica para garantir maior eficácia de uma PP, uma abordagem favorável possibilita que determinada PP consiga ser implementada com mais facilidade e apoio dos agentes envolvidos. Entretanto, se for negativa, uma PP pode encontrar sérios obstáculos que podem inviabilizar sua realização ou atrasar sua implementação.

No momento da avaliação e monitoramento dos resultados, a mídia pode implicar na forma pela qual a população percebe os benefícios ou não de determinada política. Nem todas as pessoas são beneficiadas, pelo menos diretamente, pelas PPs em geral, que tem caráter setorial. Assim, grande parte da população não tem informações sobre o andamento de determinada política, dependendo da visibilidade e enquadramento que a mídia dá a determinados eventos. Por mais que uma determinada política alcance resultados positivos do ponto de vista técnico, ela somente poderá ser convertida em capital político para seu realizador se for percebida pela população. Boas políticas com boas avaliações técnicas

podem perder sua continuidade caso não obtenham visibilidade positiva e apoio da opinião pública.

Como ressalta Faria (2005), as avaliações de PPs ganharam relevância amparada pela necessidade de modernização da gestão pública e reforma do Estado. Como última etapa do ciclo de políticas públicas, a avaliação serve para mensurar os resultados alcançados, fornecer subsídios para correções, ajustes e desenhar novas PPs. As avaliações também servem como mecanismo de prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos encarregados. Desta forma, como indica o autor, prevalece um viés normativo que prioriza os aspectos técnicos e uma ênfase no papel gerencial, isto é, uma leitura positivista (e ingênua) das políticas públicas, esquecendo de outros fatores (como a mídia) que podem exercer influência nesse processo.

Faria (2005) assinala que existe a necessidade de que os estudos sobre a avaliação de PPs devem ir além do modelo instrumental e gerencialista, sendo necessário incorporar, nas pesquisas, elementos do jogo político de disputa pelo poder que passa pela disputa eleitoral, pela competição intra-governamental dos órgãos envolvidos, luta pela distribuição de recursos, alocação de apoios políticos, entre outros elementos.

Conclusão itinerante

Apesar das PPs serem vistas, de uma maneira simplista, como intervenções técnicas dos governos, comandadas por uma racionalidade institucional específica voltada para a eficiência dos seus resultados, percebe-se na prática que existe uma influência de diversos atores, alguns não institucionais (formais) como a mídia, que vão tecer influência e pressionar a sua concepção, seu formato, ou mesmo interferir como serão avaliados seus resultados.

Nesse artigo buscou-se fazer uma aproximação entre mídia e PP pelo viés do modelo do ciclo de políticas públicas, identificando três momentos de maior influência do primeiro sobre o segundo. Contudo, como apontado no próprio texto, existem outros modelos de análise de PP que permitem outras aproximações. Aqui ao final gostaríamos de destacar algumas outras possibilidades já indicadas ao longo desse artigo:

a) Política Pública como ferramenta de marketing político: com a profissionalização das campanhas eleitorais e o desenvolvimento da atividade de marketing político, os canais de mídia se tornam um palco privilegiado de comunicação das campanhas com o eleitorado. Nesse sentido, algumas PPs ou propostas são “vendidas” (veiculadas) nas propagandas eleitorais dos candidatos, esvaziando seu critério “técnico” e valorizando seu aspecto simbólico. A necessidade dos governos legitimarem suas ações em regimes democráticos, ou

mesmo confirmarem seu capital político, fazem com que muitas das PPs sejam escolhidas ou desenvolvidas com um viés exclusivamente político, o que leva ao esvaziamento de seus elementos técnicos colocando em risco sua eficiência e eficácia.

b) O caráter dialético entre opinião pública e PP: a partir das características apontadas nos item acima, pode-se observar com base nas considerações de Howlett (2000), que existe uma relação dialética entre ambas. Mesmo que a opinião pública, influenciada pela cobertura da mídia, não determine os resultados de uma política, ela desempenha um papel indireto na formação das políticas e representa um elemento importante dentro dos subsistemas de políticas. Por outro lado, as PPs também podem ser utilizadas como forma de manipulação da opinião pública, sendo a mídia utilizada como mecanismo de mediação (conforme indica o item a).

c) Manutenção do caráter normativo das políticas públicas: o caráter comercial que regula a cobertura da mídia, acaba por privilegiar abordagens espetaculares sobre as PPs, esvaziando uma possibilidade de visão crítica e conflituosa sobre todo o processo das mesmas. De uma forma geral, a cobertura midiática não tem um caráter questionador das políticas adotadas, preferindo destacar aspectos positivos e negativos em torno de problemas ou resultados, sem, no entanto, promover um amplo debate sobre determinada política, esgotando o assunto em pontos específicos. Dificilmente os diferentes atores envolvidos, sejam eles membros da administração pública ou segmentos da sociedade civil, conseguem espaço para apresentar suas visões e perspectivas sobre uma PP em pauta.

d) Possibilidade de maior participação da sociedade civil no processo de PP através do uso das NTICs: o caráter interativo e colaborativo das novas tecnologias indicam novas possibilidades de inclusão e participação da população nas PPs, principalmente pela facilidade de comunicação, maior acesso as informações e menor custo de participação política.

O uso das NTICs indica um importante caminho a ser incorporado nas agendas de pesquisa, principalmente pelo rápido aumento do número de usuários e uso das novas tecnologias no dia-a-dia das pessoas.

A partir da literatura apresentada acima, pode-se considerar que apesar de não haver indicadores específicos para avaliar as interações entre PPs e mídia, o que sinaliza uma importante tarefa a ser incorporada na agenda de pesquisas e a execução de estudo empíricos, existe uma interferência do segundo sobre o ciclo de PPs, principalmente em sociedades democráticas em que os meios de comunicação possuem uma centralidade nas relações sociais como a brasileira, o sugere a necessidade de ampliação de estudos para avaliar essa relação.

Referências

Formatado: Inglês (Estados Unidos)

ARAUJO, R.; PENTEADO, C. L. C.; BURGOS, R. Democracy and Internet: a comparative study between portals of the ministries of culture (Brazil and Argentina). **IPSA Brazil**, 2011.

CASTELLS, M. **A Sociedade em rede**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FARAH, M. Parcerias, arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v 35 n.1, p. 119-144, 2001. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). **Políticas Públicas** – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2005, vol.20, n.59, pp. 97-110.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Campinas, Nr 21, Jun de 2000.

GOMES, W.; MAIA, R. C. M. **Comunicação e Democracia**: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, vol.6, Nr. 2, Campinas, Out. 2000.

LIMA, V. A. **Mídia**: teoria e política. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

LIPPMANN, W. **Public opinion**. Reed. New York: Free Press, 1997.

McCOMBS, M.; SHAW, D. The Agenda Setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, vol. 36, 1972.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. In, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n.51, p. 123-140, 2003

_____. Os meios de comunicação e a prática política. In **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, no. 55-56, São Paulo, 2002.

NORIS, P. & CURTIS, J. Getting the Message Out: A Two-Step Model of the Role of the Internet in Campaign Communication Flows During the 2005 British General Election. **Journal of Information Technology & Politics**, Volume 4, Issue 4 May, p. 3-13, 2008.

PENTEADO, C. L. C. Novas práticas políticas na internet: estudo do Blog Fatos e Dados. III Congresso da Associação Brasileira dos Pesquisadores em Comunicação e Política. São Paulo: **Anais...**, 2009.

_____. Blogs e ação política. In: IX Congreso da Asociación Latinoamericana de Investigadores de Comunicación (ALAIC). Atizapán de Zaragoza: **Anais...** 2008.

_____. **Marketing Político x Políticas Públicas:** um estudo de caso do PAS. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

_____.; SANTOS, M. B. P. ; ARAUJO, R. P. A. Metodologia de pesquisa de blogs de política: análise das eleições presidenciais de 2006 e do movimento "cansei". **Revista de Sociologia e Política** (UFPR), v. 17, p. 159-181, 2009a.

RANCIERE, J. O Dissenso. In: Novaes A (org.). **A crise da razão**. São Paulo: Cia. das Letras/ Brasília: Ministério da Cultura/Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Arte; 1996.

RUBIM, A. A. C. **Comunicação e Política**. São Paulo. Haker Editores, 2001.

SARTORI, G. **Homovidens:** televisão e pós-pensamento. Florianópolis: EDUSC, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, no. 16, Porto Alegre, Jul/Dez 2006.

_____. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, no. 51, 2003.

STORMBERRG, D. Mass media and public policy. **European Economic Review**, Vol. 45, Issues 4-6, may 2001, pp. 652-663.

THOMPSON, J. B. **Mídia e modernidade:** uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998.

WALGRAVE, S. & AELST, P. V. The contingency of the mass media's political agenda setting power: toward a preliminary theory. In **Journal of Communication**, Research Article by International Communication Association, Nr 56, 2006. pp. 88-109. Disponível em: <http://webh01.ua.ac.be/m2p/publications/00101132.pdf>. Acesso em: 20/05/2010.