

POLÍTICAS PÚBLICAS E A TEORIA DO AGENDAMENTO: O CASO DOS TRANSPORTES

Joaquim José Guilherme de Aragão

Leandro Barreto Grôppo

Universidade de Brasília

Programa de Pós-Graduação em Transportes

RESUMO

O agendamento midiático é capaz de possibilitar o condicionamento da opinião pública, exercendo influência sobre o ciclo das políticas públicas, viabilizando o enquadramento positivo de um projeto de transportes a fim de efetivar sua implementação. Neste contexto, o presente relatório, referente à dissertação de mestrado em andamento, analisa a interação entre os meios de comunicação, opinião pública e projetos de transportes, realizando pesquisa comparativa de dois estudos de casos a fim de identificar fatores que determinaram o grau de sucesso do agendamento em relação à implementação de políticas públicas de transportes. O referido procedimento pretende ser instrumento fundamental de apoio para contribuir na tomada de decisão e na efetivação de projetos de transportes no âmbito governamental.

1. INTRODUÇÃO

Por que alguns projetos são priorizados nas ações governamentais enquanto outros são negligenciados? Para obtermos a resposta faz-se necessário o entendimento de que as políticas públicas são envolvidas em uma complexa rede de atores, idéias, instituições e interesses, que se inter-relacionam para a sua produção e implementação. Assim, os processos pelos quais as agendas governamentais são estabelecidas e as opções de política formuladas estão longe de serem simples, salientando a complexidade da construção de políticas e as múltiplas interpretações concorrentes da realidade social e das respostas potenciais a questões que os governos enfrentam ao contemplar determinada ação. Refletindo a problemática natureza dos processos de tomada de decisão, dadas as várias ligações existentes entre o agendamento, a escolha das alternativas e a execução da política, fases do ciclo das políticas públicas.

Dessa maneira, a formação de políticas públicas, em grande medida, tende a girar em torno de questões que capturam momentaneamente a atenção pública, resultando em demandas por ação governamental, em um ciclo sistemático de atenção a questões na formação das decisões políticas. Interligando a opinião pública, enquanto percepção geral da sociedade sobre temas determinados, que almeja resoluções para questões apresentadas, e as políticas públicas, que são as próprias respostas da ação governamental visando atender, ou resolver, os anseios sociais. A opinião pública, assim, é importante fator no ambiente em que o processo político se desdobra e o ciclo da política pública se constitui, seja positivamente ao ser favorável a determinada ação, ou negativamente, à medida que se posta de modo contrário, influenciando na alocação de bens e serviços para a sociedade.

Neste contexto, os meios de comunicação de massa desempenham papel ativo ao potencializar a reflexão na construção das percepções sociais, podendo influir na formação de políticas ao gerar a atenção do público e, através dela, a pressão política para que determinados atores passem a atuar sobre determinada questão, movidos a agir dada a repercussão pública e política. Esse fato se torna tão ou mais intenso quanto maior for o grau de pressão e influência dos meios em um ambiente democrático de representantes eleitos pela via de pleitos periódicos dependentes da legitimação da opinião pública favorável para continuidade e aprovação de mandatos ou grupos políticos.

A cobertura noticiosa pelos meios de comunicação de massa não apenas eleva o grau de percepção e atenção pública sobre as questões, mas também pode as construir, definindo seu

enquadramento através do viés que é relatada, como é relatada, quem o relata e o caráter do meio que o faz, implicando na mensagem e na assimilação da mesma pelo público. Assim, os meios de comunicação se colocam como intermediadores entre a opinião do público e a ação governamental, à medida que por um lado publicam a percepção social de determinada política, ou, a necessidade da mesma, e, por outro, informam ao público sobre a política estabelecida pela ação governamental, em uma natureza dialética conforme Howllet (2000).

Contudo, assim como no ciclo teórico das políticas públicas, a entrada de uma questão na agenda noticiosa não é automática, sendo seus vieses resultantes de níveis flutuantes da cobertura e, portanto, em uma apresentação não igualitária de questões que podem afetar o processo de construção das políticas seguido pelos governos. Desse modo, a comunicação noticiosa possui papel relevante, e muitas vezes polêmico, na formação da agenda da opinião pública, com rebatimentos no agendamento das políticas públicas. Uma vez que, como destacado por McCombs (2006), a imagem da realidade não é somente percebida, mas também construída, demonstrando que os temas mais relevantes para a opinião pública são muitas vezes selecionados pela mídia, que ao enfatizar determinadas temáticas reforçam e reordenam o que é percebido, influenciando assim em sua realidade.

Portanto, projetos de políticas públicas, em especial de transportes, por envolver em sua maioria recursos de grande monta, devem levar em consideração tal fator capaz de facilitar seu agendamento e implementação, tanto perante a sociedade quanto ao governo, engendrando esforços a fim de obter posicionamento favorável ao projeto, respondendo, em parte, a questão inicialmente colocada. Sob pena de, em última instância, perder oportunidades pelo desconhecimento de um ferramental disponibilizado e amplamente utilizado por atores envolvidos através da Teoria do Agendamento (McCombs e Shaw, 1972).

Assim, cabe examinar de que modo o noticiário é capaz de impactar a opinião pública e, conseqüentemente, o ciclo das políticas públicas, especificamente de transportes e, bem como, identificar fatores que determinam o grau de sucesso do agendamento noticioso em relação ao sucesso da implementação de projetos de transportes. Baseado nos instrumentos da Teoria do Agendamento que permitem demonstrar quais as ações prioritárias que possam acelerar este processo da maneira mais adequada e vantajosa.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral do estudo é verificar como o agendamento midiático condiciona parcela da opinião pública, exercendo influência sobre o ciclo de políticas públicas viabilizando o enquadramento positivo de um projeto de transportes a fim de efetivar sua implementação.

Como objetivos específicos pretendem-se: i) analisar a interação entre meios de comunicação, opinião pública e políticas públicas; ii) compreender a teoria do agendamento e seus efeitos em relação às políticas públicas de transportes; iii) verificar a forma como o noticiário pode influenciar o ciclo das políticas públicas de transportes por meio da opinião pública; iv) realizar análise comparativa de dois estudos de casos de políticas públicas de transportes que foram temas de veículos noticiosos, um com resultado positivo e outro negativo, do ponto de vista de sua implantação; e, v) identificar fatores que determinaram o grau de sucesso do agendamento.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A formulação de políticas públicas em sociedades democráticas é um processo complexo que incorpora múltiplos atores sociais em determinadas arenas, conforme Rua (1998), que conceitua políticas públicas como resultantes da atividade política do Estado, podendo ser

definidas como o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de recursos públicos por meio de instituições e programas específicos. Resultando, assim, segundo Howlett (2000), em um complexo processo de tomada de decisão a respeito de interesses coletivos, envolvendo múltiplos atores sociais e mecanismos de intermediação entre demandas e articulações de interesses, que atuam como incentivo ou obstáculo (Kingdon, 2006).

As políticas públicas de transportes estão inseridas no rol de políticas de infraestrutura consideradas fundamentais para o desenvolvimento econômico territorial, segundo Senra (2007). Por demandarem, na maioria das vezes, conhecimentos técnicos específicos e altos volumes de investimentos, dadas as possibilidades de grandes obras, aquisições de tecnologias e o redimensionamento de estruturas de mercado na operação do sistema, as políticas públicas de transportes envolvem especificidades em seu ciclo. À medida que sua elaboração e escolha demandam dados técnicos de construção e operação determinados pelo poder público, em um processo distante do conhecimento geral da sociedade.

Não significando, no entanto, que o agente público ou político esteja inacessível a influências, ou mesmo que se abstenha de influenciar na questão em busca do melhor custo-benefício, seja ele político ou econômico. Dessa forma, o decisor tende a não ignorar temas de importância com repercussões nos meios de comunicação, sob pena de ser caracterizado como omissor ou até inviabilizar o desenho da política pública. Sendo, portanto, passíveis de serem influenciados por meio do agendamento midiático que chame a atenção para determinada questão, podendo possibilitar a mobilização da opinião pública e, conseqüentemente, pressionando o poder público a agir em sinal de resposta, como destaca Habermas (1971).

Neste contexto, os meios de comunicação de massa, caracterizados por Defleur e Ball-Rokeach (1993) como a comunicação feita em série para atingir grande número de indivíduos, desempenha importante função. Consolidada através do rádio, do jornal diário e da televisão, a comunicação de massa caracteriza mecanismos que permitem a disseminação ampla de informação facilitando o entendimento das questões sociais, bem como a reprodução do discurso público (Defleur e Ball-Rokeach, 1993).

Demonstrando que a imagem da realidade não é somente percebida, mas também construída, Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972) concluíram que os temas mais importantes para a opinião pública são muitas vezes selecionados pela mídia por meio da teoria denominada *Agenda-Setting*, ou, Teoria do Agendamento. Esboçada inicialmente por Lipmann (1922 *apud* Defleur e Ball-Rokeach, 1993), e posteriormente reconhecida por Molotch e Lester (1974 *apud* Traquina, 2005) como o poder não apenas da projeção social dos tópicos, mas também no enquadramento de tais tópicos como recurso de discussão pública. Cohen (1963, *apud* Traquina, 2005, p.16) leva adiante a constatação ao inferir que “a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas tem, no entanto, grande capacidade para dizer aos seus próprios leitores como pensar”. Assim, o mundo pode parecer diferente às pessoas, dependendo do que lhes é transmitido pelas notícias que recebem.

A teoria ressalta a visão de que a luta pelo agendamento público tem como arena central uma luta simbólica em torno da construção dos acontecimentos e das questões em voga, em que a mídia exerce papel fundamental na construção da agenda pública e, conseqüentemente, das políticas públicas. Wolf (1987) identifica a função do agendamento em um processo de três níveis: i) *Media Agenda* (Agenda Midiática), questões discutidas na mídia; ii) *Public Agenda* (Agenda Pública ou da Sociedade Civil), questões discutidas e pessoalmente relevantes para o público; e, 3) *Policy Agenda* (Agenda de Políticas Públicas), questões que gestores públicos consideram importantes. Os instrumentos da teoria, análises de conteúdo, enquadramento,

argumentação, valor-notícia e retórica discursiva, permitem o estudo sobre a função da mídia no estabelecimento da agenda, como um meio de compreender a forma que o público classifica a importância dos temas políticos cobertos pelo noticiário. Sendo um conceito-chave na pesquisa da agenda midiática e seus efeitos.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa será realizada de acordo com as etapas metodológicas a seguir:

a) **Revisão bibliográfica:** compreende o estudo aprofundado da literatura na área de políticas públicas, políticas públicas de transportes, opinião pública, comunicação de massas e a teoria do agendamento. Nesta etapa buscar-se-á obter os subsídios necessários a consecução dos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa;

b) **Levantamento de dados:** levantamento de notícias durante a discussão e aprovação, ou reprovação, de políticas públicas de transportes, veiculadas na mídia impressa de âmbito nacional. Como exemplo de sucesso os programas do Ministério da Educação voltados ao transporte de estudantes moradores da zona rural, o Caminho da Escola, e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no ano de 2007. E, como exemplo de insucesso, a proposta de privatização dos aeroportos brasileiros ocorrida entre 2006 e 2010;

c) **Análise do papel da mídia no agendamento de políticas públicas de transportes:** estudo dos casos, por meio de análises de conteúdo, enquadramento, argumentação, valor-notícia e retórica discursiva. Buscar-se-á inferir a análise proposta por meio da teoria, visando atender os demais objetivos do estudo, gerando as conclusões e recomendações pertinentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa está em andamento, sendo que a primeira etapa já foi concluída, estando, no momento, em iniciado processo de escolha dos veículos impressos relevantes e determinação dos meios de coleta de dados. Prevendo a conclusão do estudo em março de 2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Defleur, M. e S. Ball-Rokeach (1993) *Teorias da comunicação de massa*. Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- Habermas, J. (1971) *Comunicação, opinião pública e poder*. In: Cohn, G. (org.). Comunicação e Indústria Cultural. Companhia Editora Nacional, USP, São Paulo.
- Howlett, M. (2000) *A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas*. Revista Opinião Pública. Outubro de 2000, Vol. VI, nº2. Universidade de Campinas, Campinas, SP, p. 167-186.
- Kingdon, J. (2006) *Juntando as coisas*. In: Saraiva, E. e E. Ferrarezi (org.). Políticas Públicas. Coletânea, vol. I. ENAP; Brasília, DF, p. 225-246.
- McCombs, M. (2006) *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Paidós Comunicación, Barcelona (Espanha).
- McCombs, M. e D. Shaw (1972) *The Agenda-Setting Function of the Mass Media*. Public Opinion Quarterly, Vol. 36 (2), p. 176-187.
- Rua, M. G. (1998) *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. In: Rua, M. G. e M. Carvalho (org.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Paralelo 15, Brasília, DF.
- Senra, K V. (2007) *Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil*. Boletim Regional, Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nº 4 (maio/agosto/2007). Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF.
- Traquina, N. (2005) *Teorias do jornalismo. A tribo jornalística – uma comunidade interpretativa transnacional*. Vol. I e II. Editora Insular, Florianópolis, SC.
- Wolf, M. (1987) *Teorias da comunicação*. Editora Presença, Lisboa (Portugal).

Joaquim José Guilherme de Aragão (aragao@unb.br)

Leandro Barreto Grôppo (lbgroppo@yahoo.com)

Programa de Pós-Graduação em Transportes, Universidade de Brasília, Anexo SG-12, 1º andar - Brasília, DF