

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. APRESENTAÇÃO

Os transportes desempenham papel histórico e fundamental na economia das nações por ser um dos principais agentes de indução de riqueza e desenvolvimento. Empresas e pessoas dependem dos transportes para obter insumos, levar seus produtos e acessar bens e serviços que proporcionem o atendimento às suas demandas e expectativas. Neste contexto, o crescente volume de produção e consumo nas diferentes regiões de um país provoca o aumento da necessidade dos níveis de troca, exigindo infra-estrutura de transportes eficientes, que permitam o escoamento seguro e econômico de cargas e passageiros. Fazendo com que a demanda por investimentos no setor de infraestrutura de transportes seja continuamente elevada, refletindo na necessidade do planejamento e na implementação de projetos que se adéquem à demanda existencial ou futura.

Por se tratar, na maioria das vezes, de altos volumes de investimentos, dadas as necessidades de grandes obras, aquisições de tecnologias e o redimensionamento de estruturas de mercado na operação do sistema, as inversões em transportes são, em grande parte, lideradas pelo setor público por meio de políticas públicas. Desse modo, os governos sofrem constante pressão para que efetuem investimentos em transportes a fim de proporcionar melhorias no sistema que beneficiem o todo, ou parte da população governada, ao demandarem, ou oferecerem, projetos que viabilizem soluções para determinadas demandas ou problemas.

Contudo, apesar da notória necessidade, nem sempre propostas de políticas são levadas em consideração pelos governos, em detrimento de outras que ocupam a pauta de preocupações dos agentes decisores. Gerando conseqüências diretas na população interessada, que permanece sem a possibilidade de obter melhorias, acabando por pagar o custo da falta de soluções adequadas. De modo a levantar a seguinte questão: Por que alguns assuntos, ou projetos, são priorizados nas ações governamentais enquanto outros são negligenciados?

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, bem como a publicação das decisões tomadas. Superando a noção de que as decisões governamentais são simplesmente executadas de modo neutro e objetivo em uma relação linear.

Dessa forma, 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 sentido, 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, especialmente no espectro do “estado espetáculo” caracterizado por Schwartzberg (1978).

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 estabelece Howllet (2000). Isto é, além da opinião pública constituir importante aspecto do ambiente político afetando as ações governamentais, também essas ações podem afetar a opinião pública, à medida que os governos não são apenas reagentes passivos, mas podem ter papel ativo na conformação da opinião pública por meio do uso da comunicação social, atividade inerente ao serviço público.

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 (2009), 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 pelos “*media*”, 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 ferramentas disponibilizadas e amplamente utilizado por atores envolvidos, através da denominada Teoria do *Agenda-Setting*, ou, da Agenda (McCOMBS; SHAW, 1972).

## **1.2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA**

As políticas públicas impactam parcelas da população ou toda a sociedade, gerando percepções sociais que influenciam em seu ciclo, especialmente na fase de agendamento. Nesse contexto, os meios noticiosos de comunicação possuem papel relevante ao estabelecerem relações entre as demandas sociais e o agir político (ação, discurso e poder), influenciando, conseqüentemente, sobre projetos que venham a ser propostos ou discutidos publicamente, conforme o posicionamento da opinião pública. Assim, o agendamento de determinada política pública nos meios de comunicação de massa, de modo a expor suas características e conseqüências de implantação, pode ser capaz de favorecer as escolhas governamentais e a aceitação pública do projeto.

Considerando o que foi exposto, o problema a ser tratado no presente trabalho consiste em identificar e definir **quais as variáveis a serem analisadas no agendamento midiático capazes de influenciar positivamente para a implementação de uma política pública de transportes?**

## **1.3. HIPÓTESE**

O pressuposto utilizado neste trabalho está calcado na seguinte afirmação:

Determinadas variáveis viabilizam o agendamento midiático e exercem influência sobre o ciclo das políticas públicas de transportes.

## **1.4. JUSTIFICATIVA**

Políticas públicas de transportes geram impactos diretos em um grande número de pessoas, além de, na maioria das vezes, envolverem altos investimentos. Por isso, seu ciclo depende, em grande medida, de atores diversos tal como burocratas, gestores e políticos, mas, principalmente à população direta ou indiretamente atingida pela proposta, que têm ou formam opinião relativamente ao projeto em questão.

Esta opinião pública pode ser capaz de influir nas fases das políticas públicas, à medida que seus representantes, democraticamente eleitos e fortes atores na arena das políticas, levam em consideração as atitudes sociais em consequência das ações geradas – positivas ou negativas – de uma política pública.

Tal fato reflete a necessidade do planejador de transportes ter em conta a necessária opinião pública favorável a um projeto, a fim de facilitar sua concepção e implementação, frente a outras questões públicas tão ou mais necessárias no inconsciente coletivo da sociedade em um cenário de orçamentos escassos e disputas por espaços e recursos. Especialmente no Brasil, em que a dinâmica da participação política da sociedade se traduz mais fortemente em ponto de pressão no andamento da administração pública.

Neste contexto, os “*media*”, ou em bom português “a mídia”, representa importante papel no entendimento popular, uma vez que embasa o acesso à informação e, conseqüentemente, a cognição quanto ao enquadramento de prioridades e questões públicas relevantes para a sociedade. Com potencial de contribuir na interação entre Estado, governo, sociedade civil e nos gastos do orçamento para a resolução de problemas sociais e a proposição de soluções públicas.

Assim, faz-se necessária pesquisa para examinar o modo como 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 na análise de conteúdo, valor-notícia, enquadramento, argumentação e retórica discursiva através de instrumentos que demonstrem quais as ações prioritárias que possam acelerar este processo da maneira mais adequada e vantajosa.

A importância de se avaliar as variáveis de influência no agendamento das políticas públicas de transportes nos “*media*”, além de elucidar as formas nas quais a comunicação social é capaz de impactar o ciclo das políticas, poderá, também, inferir sobre métodos a serem seguidos em futuras políticas públicas de transportes, facilitando seu ciclo e a implantação de projetos em um dos setores com maior gargalo de ações no País. O suprimento dessa necessidade justifica a construção do estudo proposto.

## **1.5. OBJETIVOS**

O objetivo geral deste trabalho é realizar contribuições teóricas metodológicas para a análise da forma de agendamento pela mídia que possa contribuir, por meio de opinião pública favorável, para que uma política pública de transportes seja implementada.

Os objetivos específicos são: 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; iii) verificar a forma como a mídia pode influenciar o ciclo das políticas públicas de transportes; e, iv) identificar e classificar as variáveis metodológicas a serem abordadas na análise do agendamento de políticas públicas de transportes na mídia.

## **1.6. METODOLOGIA DA PESQUISA**

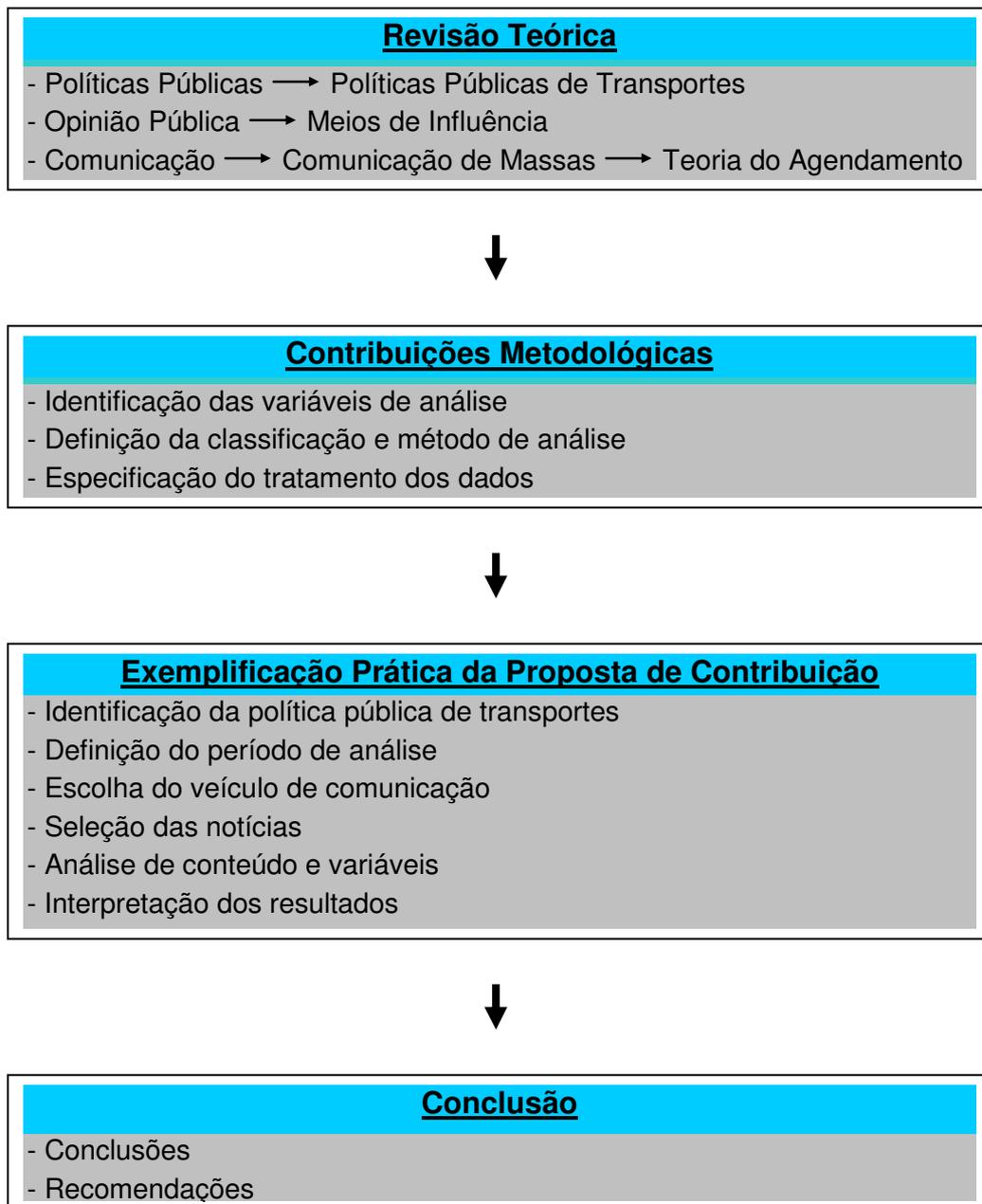
A pesquisa desenvolvida utiliza o enfoque metodológico analítico-dedutivo, com estudo bibliográfico exploratório e descritivo. O estudo pressupõe a análise de processos similares selecionados por razões analíticas com a mesma variável dependente, no caso políticas públicas de transportes. Verifica-se, por meio das teorias que embasam o estudo, quais características estão presentes nos fatos noticiados que possam servir de variáveis analíticas quanto a montagem futura de metodologia determinada para análise do agendamento na mídia de políticas públicas de transportes.

Efetuada uma revisão bibliográfica sobre temas de políticas públicas, opinião pública, comunicação de massas e teorias da comunicação, buscando conceitos e características de forma que o entendimento possa auxiliar na análise do objeto em estudo. Posteriormente, é feito o levantamento das variáveis e suas classificações referentes às notícias a serem analisadas, independentemente do meio de comunicação a ser pesquisado. Fechando com uma exemplificação prática da contribuição metodológica em análise.

Como metodologia de investigação, a análise de conteúdo utiliza procedimentos para descrever o teor das notícias, seus enquadramentos, argumentação, valor-notícia e retórica discursiva. Pesquisando o sentido dos textos, imagens e enunciados dos universos

semânticos do objeto de estudo. A fim de não negar a subjetividade comunicacional, os conteúdos simbólicos serão também analisados considerando as especificidades qualitativas das mensagens e seus contextos. Em que se busca inferir da análise proposta por meio da teoria em questão, gerando, dessa forma, as conclusões e recomendações pertinentes.

O estudo segue as seguintes etapas:



## **1.7. ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

Visando desenvolver a proposta de trabalho, a presente dissertação foi dividida em seis capítulos, organizados da seguinte forma:

Capítulo 1 – Este capítulo trata da apresentação da dissertação, onde se encontra a definição do problema, justificativa, objetivos, hipótese e a estrutura metodológica que será seguida.

Capítulo 2 – Relata o tema Políticas Públicas de Transportes, revisando o conceito de políticas públicas, seu ciclo e a discussão sobre a formação da agenda. Discorrendo ainda sobre as especificidades das políticas públicas de transportes e suas características distintivas.

Capítulo 3 – É apresentada a base teórica sobre comunicação, comunicação de massas, sua influência na opinião pública e na sociedade, e a discussão sobre o impacto da comunicação no ciclo das políticas públicas. Ainda é demonstrada a Teoria da Agenda, seu histórico, pressupostos, e, bem como, os instrumentos de análise utilizados nos estudos que embasam tal teoria.

Capítulo 4 – O capítulo detalha contribuições metodológicas para a análise do agendamento midiático de políticas públicas de transportes, por meio do levantamento das variáveis de análise, suas classificações e formas de tratamento dos dados.

Capítulo 5 – Neste capítulo é demonstrada exemplificação prática de aplicação da contribuição metodológica como forma de elucidação de seu uso.

Capítulo 6 – Conclusões e sugestões referentes ao trabalho são apresentadas neste capítulo, bem como a avaliação da aplicabilidade em futuros projetos.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES**

### **2.1. APRESENTAÇÃO**

A alocação de recursos por meio de instituições e programas, provenientes de ações e decisões relativas à atividade política do Estado constituem as políticas públicas, originárias de demandas envolvendo atores diversos, que geram impactos diretos na sociedade. Especificamente às políticas públicas de transportes, tais impactos possuem maior dimensão, uma vez que atingem diretamente grande número de pessoas, dado que o deslocamento é um fator essencial na vida do ser humano.

A relevância da abordagem reside no fato de que é o conhecimento das políticas públicas que viabiliza a intervenção necessária a buscar sua efetividade e, com isso, a concretude dos direitos sociais que visam promover em última instância.

Assim, neste capítulo será abordada a temática das políticas públicas, seu conceito, o ciclo teórico das políticas, e a discussão da formação da agenda. Também se apresenta neste capítulo as especificidades e características distintivas das políticas públicas de transportes, foco do presente estudo.

### **2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **2.2.1. Conceitos**

A noção de política pública é, por definição, multidisciplinar entre as ciências política, administrativa e econômica, refletindo-se nas várias formas de conceituação das políticas públicas encontradas na literatura. As políticas públicas, segundo Saravia (2006), são o principal meio de efetivação dos direitos sociais previstos nas Constituições do século XX, ou seja, dos direitos fundamentais de cunho prestacional que exigem atuação efetiva do Estado para a sua concretização.

Para Saravia (2006), política pública trata de um fluxo de decisões orientadas, que possuem a finalidade de manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Sendo, portanto, decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que as mesmas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou de alguma maneira influem na decisão. Dessa maneira, o autor afirma ser possível considerá-la como estratégia que aponta para determinado fim que, de certo modo, é desejado pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Rua (2009) conceitua política pública como a resultante da atividade política, considerando a definição de política como o conjunto de atividades que expressam relações de poder e que possui como finalidade a resolução pacífica dos conflitos. Compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores envolvendo bens e recursos públicos. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política se constitui em uma política pública.

Dessa forma, pode-se entender as políticas públicas como a materialização da ação estatal expressas em arranjos de poder que definem limites, conteúdos e mecanismos dessa intervenção com a finalidade de solucionar determinado problema, minimizar seus efeitos, ou gerar oportunidades inovadoras específicas. Assim, as políticas públicas referem-se ao atendimento das demandas sociais e, por isso, são denominadas “públicas”, além de serem revestidas da autoridade do Poder Público.

Parada (2006) afirma que tanto a política como as políticas públicas possuem relação com o poder social. Porém, enquanto a política é um campo amplo relativo ao poder em geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos. E, embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada, elas não são privadas. Ainda que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, Rua (2009) destaca que a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado.

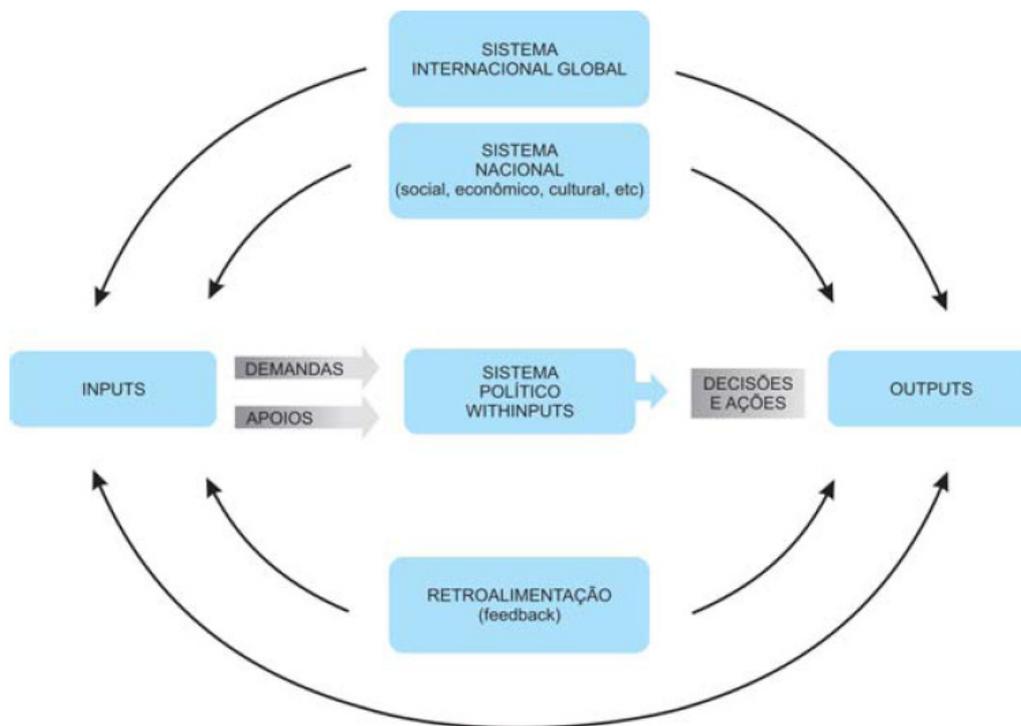
Em uma perspectiva operacional, Saravia (2006) estipula que as políticas públicas são sistemas de decisões públicas que visam ações ou omissões, preventivas ou corretivas,

destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos, com o intuito de atingir os objetivos estabelecidos. Parada (2006) afirma que do ponto de vista instrumental, as políticas públicas representam um tipo de simplificação de problemas, característica da qual deriva seu caráter operacional.

Conforme Thoening (1985 *apud* Saravia, 2006), cinco elementos caracterizam uma política pública: i) conjunto de medidas concretas; ii) decisões ou formas de alocação de recursos; iii) inserção em um quadro de ação; iv) com público-alvo determinado; e, v) a presença de metas e objetivos a serem atingidos, em função de normas e valores sociais especificados. Para tanto, envolve, geralmente, mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas a fim de implementar as decisões tomadas.

Para Rua (1998), as políticas públicas são resultantes (*outputs*) das atividades de atores públicos que resultam de processos (*inputs*) advindos do meio ambiente e de atores sociais, e, bem como, provenientes do interior do próprio sistema (*withinputs*), como governantes, políticos e burocratas. Os atores sociais, ou políticos, na concepção de influenciadores, podem ser conceituados como a pessoa, grupo, organização ou comunidades envolvidas ou afetadas, que possuam algo a ganhar ou a perder com as decisões relativas à determinada política, cuja formação é orientada por um conjunto de procedimentos voltados a resolver conflitos sobre alocação de bens e recursos públicos. Enquanto que os atores públicos são aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar recursos associados a tais funções, sejam elas eletivas (políticos) ou burocratas (servidores), conforme Rua (2009).

A Figura 2.1 ilustra o modelo sistêmico de políticas públicas de Easton (1969 *apud* Rua, 2009), em que as demandas e apoios compõem entradas do sistema, enquanto as saídas são representadas por normas ou ações que, em contato com o ambiente, são novamente inseridas no sistema como fruto das atividades políticas. Desse modo, grande parte das atividades políticas dos governos objetiva satisfazer demandas que lhe são direcionadas, seja pelos atores sociais ou formuladas pelos próprios atores públicos, enquanto buscam suportes e apoios necessários para sua inserção.



**FIGURA 2.1** – Modelo Sistêmico. Fonte: Easton (1969 *apud* Rua, 2009).

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, estruturando o sistema em que ocorre o ciclo das políticas públicas (KINGDON, 2006).

### 2.2.2. O Ciclo das Políticas Públicas

De acordo com Rua (2009), as políticas públicas se dão em um ambiente tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder problemáticas. Uma forma de lidar com esta complexidade se dá pela separação de estágios internos ao processo da política pública, associado ao modelo sistêmico. A distinção dos estágios por que passam as políticas públicas é relevante, uma vez que cada etapa constitui processo e espaço de atuação e negociação diferenciado entre os atores. Segundo Saravia (2006), ao passar por estágios, em cada um deles os diversos atores, coalizões e ênfases se formam de maneiras

diferentes, delimitando os desafios de negociação específicos. Assim, conforme Rua (2009), a compreensão do ciclo das políticas públicas favorece o entendimento correto do processo, auxiliando a reflexão do planejador sobre os instrumentos a serem aplicados em cada uma das etapas.

De acordo com Saravia (2006) e Rua (2009), é possível identificar fases dinâmicas que fragmentam o processo das políticas públicas em: i) agenda; ii) elaboração; iii) formulação; iv) implementação; v) execução; vi) acompanhamento; e, vii) avaliação. As fases do ciclo de uma política pública podem ser vistas de maneira esquemática na Figura 2.2.



**FIGURA 2.2** – Fases do Ciclo das Políticas Públicas. Fonte: Rua (2009).

Conforme Saravia (2006), a agenda consiste no estágio da inclusão de determinada necessidade social ou pleito na lista de prioridades do poder público, ou seja, na agenda política, ao ser “reconhecida como questão a ser enfrentada” em detrimento de outras demandas. A chamada "inclusão na agenda" é assim, resultado de um conjunto de processos que culminam na atribuição aos fatos sociais de *status* de “problema público”,

transformando-o em objeto de debates e controvérsias, justificando a intervenção pública de maneira legítima, sob forma de decisão dos atores políticos.

O momento de elaboração configura-se na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, bem como, a avaliação dos custos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

A fase de formulação inclui a alternativa considerada mais conveniente, seguida da decisão pela sua adoção, definindo-se os seus objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro. Toda ação tem um custo real, ou custo de oportunidade, desde que haja escolha. A formulação inclui a discussão das alternativas, enquanto a decisão se dá através do processo de tomada de decisão. De acordo com Porto (2008), como em outras fases, a formulação é resultado da ação não só dos atores da esfera pública (políticos, burocratas, parlamentares etc.), mas também de atores privados (empresários, conglomerados, multinacionais etc.) e da sociedade civil (movimentos, organizações, associações etc.). Nesta fase, “estes atores articulam e expressam seus valores e preferência” (PORTO, 2008, p.184).

A implementação, de acordo com Saravia (2006), constitui-se no planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos necessários para a execução da política pública. Refere-se, objetivamente, à tradução, na prática, das políticas que emergem do processo decisório, envolvendo as ações específicas no âmbito do Estado que, com graus variáveis de participação de atores privados, dão origem a políticas públicas através da seleção de alternativas geradas na formulação.

A fase de implementação engloba as ações necessárias para que uma determinada política pública seja concretizada, incluindo, para tanto, o conjunto de ações realizadas, de natureza pública e privadas, para a promoção dos objetivos determinados. Segundo Howlett (2000), o poder e a influência dos atores públicos sobre a implementação das políticas se baseiam na amplitude dos recursos politicamente relevantes que controlam.

Já a execução é a realização da política pública por meio do conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos, colocando-a em prática efetiva. Essa fase inclui o estudo dos obstáculos verificados à sua efetividade e a análise da burocracia.

O acompanhamento visa à supervisão sistemática da execução das atividades envolvidas, objetivando colher as informações necessárias a promover eventuais correções de modo a assegurar a realização dos objetivos pretendidos, conforme sua eficiência e eficácia.

Por fim, a fase de avaliação consiste na mensuração, posteriormente à sua execução, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no tocante às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas (SARAVIA, 2006). Nesta fase é identificada a efetividade da política, comparando-se os objetivos aos resultados concretos. Exigindo, portanto, a consideração de vários indivíduos, grupos e arenas institucionais que possuem diferentes níveis de envolvimento com a política em questão (PORTO, 2008).

Rua (1998) ressalta, contudo, as dificuldades na distinção precisa das fases, bem como, que a divisão das políticas públicas por etapas nem sempre é verificada na prática, pois o processo, por natureza complexo, pode não observar a esquematização teórica, invertendo-se ou agregando-se, uma vez que o andamento das fases do ciclo nem sempre se dá de forma encadeada logicamente ou separada de maneira clara. Além de que o sucesso alcançado em uma das fases, não implica diretamente em sucesso das outras, conforme Kingdon (2006). Segundo Rua (2009, p.37),

“[...] as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas.”

Dessa forma, admite-se a existência de conflitos sobre metas, percepções e resultados, que vão desde a avaliação de alternativas até sua posterior avaliação de efetividade. Transcorrendo-se de forma complexa, e não como processo lógico e racional, em um ambiente caracterizado pela diversidade de interesses e atores (HOWLETT, 2000). Contudo, ressalta-se que as etapas constitutivas geralmente estão presentes, o que indica a validade do esquema teórico para o estudo e compreensão das políticas públicas (SARAVIA, 2006).

Conforme Howlett (2000), o número de atores relevantes envolvidos diminui à medida que a questão caminha através das etapas do processamento das políticas públicas. Portanto, é na fase da agenda que o quantitativo de atores e interesses envolvidos tendem a serem mais numerosos, demonstrando, assim, a complexidade de sua evolução.

### **2.2.3. A Agenda das Políticas Públicas**

A colocação de uma política pública na agenda de decisões em sociedades democráticas é um processo complexo que incorpora múltiplos atores sociais e públicos em determinadas arenas, como destacado por Rua (1998). Nesse sentido, Kingdon (2006) relata que a palavra “agenda” tem muitos usos, até mesmo no contexto das políticas governamentais.

Rua (2009) estabelece que a agenda consiste em uma lista de prioridades estabelecidas, às quais os governos devem dedicar esforços, e entre as quais os atores lutam para incluir as questões de interesse. Kingdon (2006) confirma que a agenda relacionada ao processo de política pública refere-se aos temas, ou problemas, que são alvo, em dado momento, de atenção por parte dos atores públicos e da sociedade, movendo as decisões em determinada direção. Assim, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um número menor que de fato se torna foco de atenção. Da mesma forma, Rua (2009, p.66) afirma que,

“A agenda de políticas resulta de um processo pouco sistemático, extremamente competitivo, pelo qual se extrai, do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções do governo, aquelas questões que serão efetivamente tratadas.”

O estabelecimento da “agenda política” compreende o surgimento da demanda por uma política pública, articulada por atores específicos. Howlett (2000) destaca que esse processo pode ser iniciado através da expressão pública de um problema, por meio da “agenda pública”, ou, aquilo que é momentaneamente relevante para parcela ou toda sociedade.

O processo também pode se dar por meio de atores públicos que tomam a frente em uma agenda oficial de governo, denominada por Rua (2009) de “agenda governamental”, em que se reúne problemas que um governo específico escolheu tratar. Sua composição

depende da ideologia, dos projetos políticos, partidários, da mobilização social, da conjuntura e das correlações de forças e oportunidades políticas. Kingdon (2006) estabelece, ainda, diferenciação sobre a “agenda de decisões”, como a lista de temas objeto de atenção internamente à “agenda de governo” que são efetivamente encaminhadas para deliberação e posterior elaboração de alternativas, dando seqüência ao ciclo da política pública.

Neste contexto, Rua (2009) destaca a “agenda sistêmica” ou “agenda de Estado”, como denominação às questões de cunho amplo que preocupam permanentemente os atores políticos e sociais, não se restringindo a governos ou períodos de tempo. Como exemplo, no Brasil, é possível citar a desigualdade social, a violência e o desenvolvimento econômico e social sustentável, que afetam direta, ou indiretamente, toda a sociedade e, por isso, são temáticas que estão permanentemente em evidência.

Dessa forma, a agenda política é entendida como a lista de temas que são objeto de atenção por parte de autoridades governamentais, ou seja, atores públicos relevantes. Neste contexto, segundo Kingdon (2006), há também agendas especializadas, relacionadas a áreas diretamente vinculadas a atores com atuação e conhecimentos específicos, como saúde ou transportes.

Assim, entende-se que a colocação de determinada temática na agenda, significa que tal tema passe a ser alvo de preocupação conforme a arena e atores da respectiva agenda, estabelecendo as questões principais em um dado momento. Dessa maneira, o “agendamento” pode ser entendido como o processo de colocação do tema como prioridade por parte desses atores, transformando-se em um item em determinada agenda. Kingdon (2006, p.225) confirma que a agenda lista os temas que se tornam alvo de atenção por parte das autoridade, e, portanto,

“Assim, um processo de estabelecimento de agenda filtra o conjunto de temas que poderiam ocupar suas atenções produzindo uma lista de temas na qual realmente se concentram.”

Portanto, no estudo do agendamento, não serão abordados como os problemas são deliberados, mas sim como surgem as questões a serem deliberadas, o porquê dos atores dedicarem atenção a determinado tema e não outro, como suas agendas mudam com o

tempo, e como as escolhas são filtradas a partir de um processo, ainda que nem sempre sequencial, mas com uma dinâmica minimamente lógica.

#### 2.2.3.1. O estabelecimento da agenda

A inclusão de um assunto na agenda depende de sua praticidade técnica, da aceitação dos atores, e do consenso que obtenha quanto a sua real necessidade. Já a estabilidade da agenda, ou seja, a continuidade da política pública, conforme as fases do ciclo teórico, depende, principalmente, da força dos atores interessados, em especial as elites políticas, empresários e os meios de comunicação.

Kingdon (2006) destaca que o sucesso alcançado na fase do agendamento não implica necessariamente no sucesso das demais fases do ciclo da política pública, uma vez que um tema pode ocupar lugar de destaque na agenda, sem, contudo, obter aprovação por meio de votação no Poder Legislativo ou decisão presidencial favorável, por exemplo, não garantindo a sequência das fases. Todavia, Saravia (2006) ressalta a importância da “agenda pública” na definição e inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder político, ou seja, na “agenda política”. Explicitando, dessa forma, o conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir o *status* de “questão pública”, transformando-se em objeto de discussões, debates e controvérsias políticas, especialmente nos meios de comunicação. Assim, segundo o autor, freqüentemente, a inclusão de determinado tema na agenda pública “induz e justifica uma intervenção legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas” (SARAVIA, 2006, p.33).

Teoricamente, toda política pública deve promover o bem comum e o desenvolvimento. Entretanto, Castro (2008) afirma que, na prática, em sua maioria as políticas públicas possuem como pano de fundo interesses específicos, até mesmo quando realizam o bem comum. Isso se dá por que os atores não são agentes neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar, capazes ainda de mobilizarem recursos políticos, afetando o ciclo das políticas, especialmente no estabelecimento das agendas e na especificação de alternativas (AGUIAR; RUA, 2006).

Rua (2009) destaca que os atores que afetam a formação da agenda podem ser classificados segundo duas tipologias. A primeira distingue os atores conforme suas posições institucionais, como atores governamentais, que abrangem os cargos eletivos, burocratas, funcionários públicos, membros do judiciário, empresas públicas e organizações governamentais diversas. Por outro lado, os atores não-governamentais compreendem os grupos de pressão, movimentos sociais, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos, associações civis, partidos políticos, empresas, organizações privadas e não-governamentais. Sendo que a configuração e a capacidade de ação dos atores variam no tempo e no espaço, conforme os distintos contextos.

Outra forma de tipologia de diferenciação dos atores, segundo Rua (2009), é conforme o grau de exposição pública dos mesmos. Nestes aspectos tem-se atores visíveis, que recebem significativa atenção da imprensa e do público (políticos, lideranças, movimentos, entidades e organizações de destaque), e os “atores invisíveis”, que compreendem os burocratas, consultores, acadêmicos, conselheiros, assessores, além de lobbies de grupos de interesse específicos. Em relação ao ciclo das políticas públicas, de acordo com Rua (2009, p.69), “os atores invisíveis têm mais influência na especificação das alternativas para solução dos problemas do que na inclusão/exclusão de questões na agenda”.

Nesse contexto, Kingdon (2006) relata que os processos por meio dos quais os atores participantes influenciam agendas se dividem em três dinâmicas: i) dos problemas; ii) das políticas públicas; e, iii) da política. Ocorrendo da seguinte maneira: “as pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas” (KINGDON, 2006, p.226). Assim, cada participante pode estar envolvido em cada um destas dinâmicas, mas, na prática, geralmente tendem a se especializar em uma delas, atuando como incentivo ou obstáculo, à medida que trabalham para levar o tema ao “topo da agenda”, ou, ao fim da lista de prioridades. Desse modo, Kingdon (2006) exemplifica que os acadêmicos se envolvem mais com a formulação da política, os políticos se envolvem na política, enquanto os meios de comunicação especialmente no reconhecimento dos problemas.

Outro aspecto relevante, de acordo com Rua (2009) para a formação da agenda de uma política pública, são os relativos às demandas, como *inputs* ao sistema, que se sub-dividem em: i) demandas novas, aquelas que resultam de mudança social ou tecnológica, do

surgimento de novos atores ou novos problemas; ii) demandas recorrentes, que são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos anteriormente; e, iii) demandas reprimidas, que correspondem a “não decisões” ou “estado de coisas”, que se arrastam durante tempo razoável ou indeterminado, sem, no entanto, mobilizar atores públicos, gerando insatisfação de atores sociais, mas não chegando a constituir a agenda política (Figura 2.3).



**FIGURA 2.3** – Demandas e formação da agenda. Fonte: Rua (2009).

Rua (2009) enfatiza que quando as demandas são acumuladas, e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis pelos atores envolvidos, pode ocorrer a sobrecarga de demandas, gerando uma crise que ameaça a estabilidade do sistema político e da governabilidade geral.

Outro fator que influenciou na formação da agenda de políticas públicas, conforme Rua (2009) e Subirats (2006), é o processo de evidenciação de temas, através da pressão pública, que varia de acordo com o reconhecimento da existência do problema, a proposição de

políticas, e o fluxo da política que envolve o clima ou sentimento em relação aos governos e temas. Em geral, segundo Ruz (2009, p.73),

“é a percepção de um “mal público” – uma situação que é ruim para muitos e da qual ninguém tem como escapar – que freqüentemente desencadeia a ação política em torno de um estado de coisas, transformando-o em problema político.”

Kingdon (2006) exemplifica a questão da agenda de uma política pública de transportes em que, por exemplo, um secretário de transportes e os membros congressistas podem estar considerando, em um dado momento, uma variedade de problemas, tais como o custo de obras para o transporte de massas, as ineficiências geradas pela regulamentação das empresas aéreas, a deterioração de estradas, ou vazamentos nos tanques de grandes navios nos portos do país. Assim, dentro dos possíveis temas, ou problemas, aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles acabam por se concentrarem em alguns e não em todos. Dessa forma, por meio da dinâmica do processo de estabelecimento da agenda se reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor que de fato se torne foco de atenção decisória. Um jogo de relações cujo objeto, segundo Wolton (2004), não é a informação sobre os projetos respectivos, mas a capacidade de influenciar por todos os meios possíveis a relação de forças no estabelecimento da agenda.

#### 2.2.3.2. A dinâmica do estabelecimento da agenda

Segundo Kingdon (2006), a melhor forma de entender o motivo pelo qual determinado tema recebe mais atenção do que outros é por meio dos problemas, da política e dos atores. Assim como nos meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações, e nas formas pelas quais essas situações são definidas como problemas.

Com relação aos meios, o autor destaca os indicadores, os eventos-foco e o *feedback*. Sendo os indicadores usados para medir a magnitude quantitativa da dinâmica problemática. Assim, tanto uma alta magnitude quanto uma mudança brusca nos valores chamam a atenção para determinado problema. Um “evento-foco” pode ser um desastre, uma crise que não pode ser ignorada, uma experiência pessoal peculiar que a diferencie de um problema mais geral, ou um fato com carga simbólica que tenha efeito de chamar a

atenção para algumas situações mais do que outras. Enquanto que os *feedbacks* são oriundos de programas existentes, sejam eles formais ou informais (SUBIRATS, 2006).

De acordo com Kingdon (2006), para que uma situação passe a ser definida como problema público, aumentando suas chances de se tornarem prioridade na agenda, devem ser colocados em cheque valores sociais, ou, através da comparação direta com situações semelhantes em outros locais, ou, por meio da classificação de categoria (SUBIRATS, 2006). Neste último quesito, exemplifica-se a falta de transporte público adequado para pessoas portadoras de necessidades especiais, que pode ser classificado como um problema de transporte, ou como um problema de direitos civis, obtendo tratamento drasticamente afetado pela classificação que lhe é imputada. Exemplificando, Subirats (2006) identifica que a questão dos acidentes nas rodovias, que antes eram encarados como um problema de conduta dos motoristas, passou a ser visto na atualidade como um problema de segurança das estradas, do condutor e demais ocupantes. Alterando a percepção de uma mesma realidade para seu melhor entendimento e maior chance de solução.

Da mesma forma, conforme Kingdon (2006), o entendimento de um problema pode sofrer alterações conforme as agendas de governo, ao dar prioridades a determinadas questões, e mesmo à agenda pública, que pode mudar de acordo com o entendimento social de que algo esteja sendo feito, ou pela frustração advinda de uma tentativa de solução fracassada. E ainda, o surgimento de novas situações pode colocar antigas prioridades de lado, com ciclos de atenção variáveis.

A segunda explicação para a alta ou baixa importância de um tema na agenda, segundo Kingdon (2006), é o fluxo da ação política, dado que eventos políticos fluem com regras próprias. Assim, mudanças na atmosfera política e eleições configuram novos governos e ideologias. Um novo governo pode alterar as agendas ao enfatizar problemas e propostas seguindo sua linha ideológica, tornando menos provável que temas que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção. Da mesma forma, uma forte aliança de grupos de interesse oposicionista dificulta sobremaneira que algumas iniciativas sejam contempladas.

Kingdon (2006, p.229) afirma que o consenso é formado na dinâmica política mais por meio da negociação do que da persuasão, bem como, que “a combinação de uma vontade

nacional com eleições é uma formadora mais poderosa de agendas do que aquela criada por grupos de interesses”.

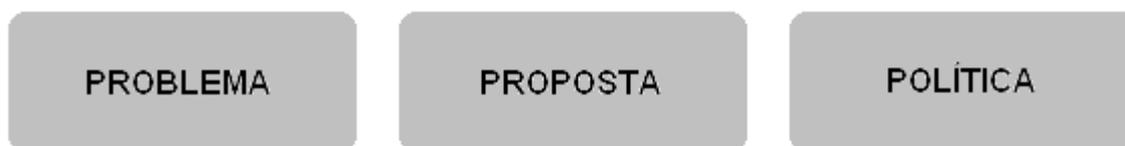
O terceiro motivo de explicação se dá em relação aos atores envolvidos, segundo os participantes “visíveis” e “invisíveis”, conforme explicitado anteriormente. De acordo com Kingdon (2006), as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível e, de modo contrário, diminuem se for menosprezado por tais participantes. Para o autor, esses atores têm a capacidade de serem os propagadores de idéias e propostas, viabilizando seu agendamento.

Kingdon (2006) define os critérios pelos quais as idéias são selecionadas enquanto outras são descartadas, incluindo a viabilidade técnica, a congruência com valores da comunidade, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade da opinião pública, a receptividade dos políticos e as oportunidades definida pelo autor como “janelas”. As janelas, segundo Kingdon (2006), são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política, quando então as três dinâmicas se unem. Quando uma janela se abre, os atores percebem a oportunidade de levar à tona problemas e propostas, investindo recursos para resolução dos problemas e colocação em prática das propostas (SUBIRATS, 2006).

Kingdon (2006) enfatiza que janelas abertas apresentam oportunidades passageiras para que haja a conexão completa entre problemas, propostas e política. Criando oportunidades de introduzir as três dinâmicas no topo das agendas de decisões.

“Um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como a mudança de governo gera mudanças de direção. Neste momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido. De forma similar, os problemas que se encaixam na nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados.” (KINGDON, 2006, p.233)

Assim, um elo completo para o sucesso do agendamento de uma política pública combina as três dinâmicas: o destaque a determinado problema, que possua uma proposta de política pública e com receptividade na esfera política (Figura 2.4).



**FIGURA 2.4** – Fatores das dinâmicas do agendamento de políticas públicas.

Para Kingdon (2006, p.234), “a completa junção das três dinâmicas aumenta significativamente as chances de um tema se tornar parte de uma agenda de decisão”. Assim, Subirats (2006) considera os problemas como oportunidade de melhora, uma vez que identificadas e definidas suas soluções, podem por em marcha a ação política dos poderes públicos.

Por outro lado, conexões parciais das dinâmicas têm menos chances de se tornar prioritária dentro de uma agenda de decisões. Por exemplo, problemas que chegam às agendas de decisões sem ter propostas de soluções não têm as mesmas chances de serem deliberadas do que outras que incluem propostas. E propostas sem apoio político têm menos probabilidade de serem decididas do que aquelas que possuam esse apoio. Segundo Kingdon (2006), a falta de convergência entre as três dinâmicas é um forte fator explicativo do porque determinados temas não chegam a serem prioritários, ou, têm prioridade passageira em uma agenda, não obtendo sucesso em seu agendamento.

Kingdon (2006) destaca que as dinâmicas não ocorrem organizadamente em estágios. Ao invés disso, são independentes, fluindo ao mesmo tempo, se unindo quando a janela de oportunidade é aberta. Desse modo, os atores não identificam primeiro o problema para depois buscarem soluções. Em verdade, a defesa de soluções frequentemente precede a atenção aos problemas os quais são associados. E, assim, as agendas não são estabelecidas em primeiro lugar, para depois serem geradas as alternativas. O autor relata que “as alternativas devem ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente na agenda” (KINGDON, 2006, p.240).

Dessa forma, certo grau de padrão e previsibilidade fica evidente em três fontes fundamentais apresentadas por Kingdon (2006): i) nos processos dentro de cada dinâmica; ii) nos processos que estruturam as conexões; e, iii) nas restrições gerais sobre o sistema, refletidas especialmente pelos limites estabelecidos a partir do clima da opinião pública

acerca de determinada temática. Auxiliando assim o entendimento do porque alguns temas se tornam prioridades em agendas de políticas públicas em detrimento de outros.

No setor de transportes no Brasil alguns itens da agenda, como o incentivo ao uso de transportes públicos, não possuem apoio de atores públicos relevantes e por isso não conseguem receber a devida atenção. Outros assuntos, como a privatização das infraestruturas aeroportuárias, apesar de ser alvo de constante atenção, ainda não foi efetivada em sua plenitude, principalmente por causa da forte oposição política para a solução do problema apresentado como a ineficiência dos aeroportos brasileiros. Outros, ainda, não se tornaram relevantes nas agendas porque apesar de estarem no topo da agenda especializada, não está na agenda governamental, como o caso da necessidade de ciclovias nos grandes centros urbanos. E finalmente, alguns itens como a abertura total do mercado aéreo brasileiro tinham inicialmente prioridade, mas foram suplantadas por alterações políticas ideológicas.

Por outro lado, o problema apresentado pela junção de eventos-foco e indicadores de acidentes e mortes no trânsito, foi fator essencial para levantar a discussão sobre a necessidade da revisão do Código Brasileiro de Trânsito no passado recente. A opinião pública favorável possibilitou a abertura da janela, motivando os atores públicos relevantes a encamparem a discussão, retomando a proposta de revisão existente da legislação, que, por fim, foi levada a cabo.

Assim, valendo-se o presente estudo do entendimento de como os meios de comunicação influenciam no estabelecimento da agenda pública e, conseqüentemente, na agenda política, fazendo com que algumas questões recebam mais atenção que outras, focando, mais especificamente, nas políticas públicas de transportes, passaremos à sua conceituação.

### **2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES**

Conforme Santos (2010), as políticas públicas podem ser classificadas de acordo com sua natureza social ou econômica. Sendo as políticas sociais aquelas voltadas às necessidades inerentes de cada setor, tais como emprego, habitação, saúde, educação e lazer, e aos investimentos de infraestrutura, como rodovias, energia, saneamento, telecomunicações e

outros. Enquanto que as econômicas definem a alocação de recursos públicos e as diretrizes da política econômica de governo.

De acordo com Marshall (1976 *apud* CASTRO, 2008, p.66), “política social é todo bem produzido para promover as coletividades em diferentes campos”. Dessa forma, setores que dizem respeito à promoção do bem-estar e do desenvolvimento humano, são considerados políticas sociais. Assim, as políticas públicas de transportes estão inseridas no rol de políticas sociais de infraestrutura, sendo consideradas fundamentais para o desenvolvimento econômico territorial segundo Senra (2007). Compondo um dos setores estratégicos no desenvolvimento de uma região, envolvendo diretrizes, estudos e ações como: transporte e segregação espacial; evolução do padrão das viagens e divisão modal; mobilidade individual e a renda familiar; parâmetros da demanda de viagem; soluções para transporte rápido de massa; logística; uso do solo etc.

Os objetivos de uma política pública de transportes, envolvendo trânsito e mobilidade urbana, podem abranger conforme Vasconcelos (2001), por exemplo: i) a utilização do sistema viário urbano, priorizando sua utilização para o sistema de transporte coletivo público de passageiros e pedestres em detrimento ao transporte individual; ii) os níveis de acessibilidade da população aos sistemas de transporte e trânsito, especialmente às pessoas com mobilidade reduzida; iii) o uso da infra-estrutura de transporte e trânsito, evitando desperdícios e sobreposições de linhas de transporte, promovendo a redução dos tempos e dos custos de viagem; iv) políticas de integração física, operacional e tarifária entre os modos de transporte; v) oferta do sistema de transporte, de forma a atender às demandas projetadas, em função das diretrizes estabelecidas de uso e ocupação do solo; vi) níveis de impactos na operação do sistema de transporte; vii) medidas de engenharia de trânsito, como a promoção da melhoria nas condições de fluidez, acessibilidade, segurança e qualidade de vida; viii) segurança no trânsito, envolvendo veículos, motorizados ou não, pedestres etc.

As políticas públicas de transportes são instituídas por agentes públicos, sendo cenário de conflitos de interesses entre os diversos atores envolvidos, tais como usuários do sistema, usuários do espaço urbano, beneficiários das políticas públicas, os ofertantes de serviços e insumos para sua produção e atores governamentais, que interferem diretamente ou indiretamente em seu desenvolvimento.

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 e, portanto, sem sua participação ativa.

Entretanto, isso não significa dizer que o agente público, político ou burocrata, está inacessível a receber influências, ou mesmo que se abstenha a 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 (RUA, 2009).

Nesta perspectiva, a divulgação de grandes números de mortes no trânsito, por exemplo, pode ser um indicador capaz de chamar a atenção para a existência do problema e, conseqüentemente, demandando ações por parte dos agentes públicos. O que Kingdon (2006) denomina de “evento foco”, que é um acontecimento que pela sua própria existência chama a atenção dos atores públicos, ao gerar reconhecimento momentâneo do problema, especialmente pela exposição nos meios de comunicação, construindo um entendimento sobre a necessidade de se enfrentar o problema em voga.

Dessa forma, políticas públicas de transportes se firmam em um cenário de conflitos de interesses, sendo, portanto, passíveis de serem impactadas por meio da atenção para determinada questão através dos veículos de comunicação, possibilitando a mobilização da opinião pública e, conseqüentemente, pressionando o poder público a agir em sinal de resposta à demanda apresentada como agenda pública em determinado momento, conforme passaremos a analisar.

### **3. COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **3.1. APRESENTAÇÃO**

A comunicação é o processo pelo qual há troca de informações entre seres humanos. Sua evolução industrial acabou por permitir o acesso a informações distantes da realidade e vivência pessoal através dos veículos de comunicação de massa. Estes, por sua vez, podem determinar visões de mundo conforme demonstram a realidade de acordo com vieses e enquadramentos que destaquem temas ou pontos especiais dentro de determinada temática, conformando a opinião pública.

Desse modo a comunicação se torna fator determinante no ciclo das políticas públicas, à medida que influencia socialmente os atores envolvidos, e permite que determinados temas tenham maior expressão na pauta das agendas públicas e políticas. Atuando de forma indireta contracenando no papel de agente formador da opinião pública, com capacidade de mobilizar a ação de atores, com poder de formar demandas públicas.

Assim, neste capítulo serão abordados os aspectos conceituais básicos da comunicação, a comunicação de massa e suas formas de produção, os fatores de influência social, a Teoria da Agenda e os impactos da comunicação no ciclo das políticas públicas.

O presente capítulo teórico não pretende esgotar a discussão sobre esse complexo assunto, nem realizar uma revisão exaustiva do mesmo, que pode ser mais bem visualizada nos autores referenciados. A revisão proposta vai ao encontro dos limites do objetivo da pesquisa sendo, por isso, concisa e fragmentada. Mas, necessária para situar a questão, uma vez que é a base do conceito que direciona o estudo.

#### **3.2. COMUNICAÇÃO**

Segundo Weaver (1971), a comunicação é o processo de transferência de informação gerada por uma fonte para um destino. Para tanto, o emissor da informação seleciona o conteúdo referente em mensagem transformando-o em um sinal que é enviado ao receptor

através de um canal de comunicação. O sinal pode ser emitido por meio de símbolos, imagens, gestos e som, identificados como códigos. O canal é o meio físico pelo qual o sinal é transmitido, como ondas de luz, ondas sonoras, cabos telefônicos, o sistema nervoso, etc.

Os meios que convertem a mensagem em um sinal capaz de ser transmitido ao longo do canal são os recursos técnicos ou físicos, que segundo Fiske (1997) se dividem em: i) apresentativos: a voz, o rosto e o corpo que usam as linguagens das palavras; ii) representativos: pinturas, fotografias, escrita, etc. que criam um “texto” representativo; e, iii) mecânicos: telefone, rádio, televisão, etc. criados pela engenharia.

Dessa forma, os jornais são meios que utilizam sinais para a transmissão de códigos simbólicos em canais representativos. Enquanto a televisão é um meio que utiliza sinais visuais e auditivos para transmitir ao receptor as informações através de códigos simbólicos por meio de um canal mecânico.

Assim, a comunicação originária de um emissor produz por meio de sinais, ou signos, um significado para seu receptor. Sendo que, quanto mais os códigos forem partilhados em determinada cultura, mais os significados das mensagens serão próximos e convergentes (FISKE, 1997).

McLuhan (1969 *apud* BORDONAVE, 1983) identifica a comunicação como processo básico de interação humana, elemento formador de personalidades em que os novos significados induzidos pelas mensagens interagem com os significados originais e, desta interação, aliado ao repertório global do receptor – seus conhecimentos, crenças, valores e atitudes -, dependerá os efeitos da comunicação expressa na forma de comportamento.

Para Baccega (2004), a comunicação pode ser compreendida como sendo o espaço onde são construídos os sentidos que pautam a vida cotidiana, quer seja no caminho da ratificação das construções simbólicas de grupo, quer seja no caminho de modificações dos valores. Desse modo, a comunicação serve para que as pessoas se inter-relacionem, mudando-se mutuamente, bem como a realidade em suas voltas. No que Bordenave (1983, p.31) define como “função identidade” à medida que “a comunicação constrói a pessoa”.

“A sociedade existe na comunicação e por meio da comunicação, porque é através do uso de símbolos significativos que nos apropriamos das atitudes dos outros, assim como eles, por sua vez, se apropriam de nossas atitudes. Isto quer dizer que a personalidade é um produto social, gerado graças à interação com as demais pessoas”. (BORDENAVE, 1983, p.31).

### **3.2.1. A Comunicação de Massa**

Weaver (1971) salienta a função informativa da comunicação, sendo a sua capacidade de transmitir informações. Assim, para que o processo de comunicação se realize continuamente e para administrar os meios tecnológicos que tornam isso possível, o homem criou os sistemas de comunicação por meio de organizações que se dedicam à elaboração, distribuição e utilização de informação que atinjam o maior número de pessoas possível. Os meios de comunicação de massa são caracterizados por Defleur e Ball-Rokeach (1993) como a comunicação feita de forma industrial, ou seja, em série para atingir grande número de indivíduos. Para McCombs (2009, p.87), “comunicação de massa é um processo social no qual a mesma mensagem, seja ela impressa ou audiovisual é disseminada a uma vasta população”.

Consolidada através do rádio, dos livros, do cinema, do jornal impresso e da televisão, a comunicação de massa desempenha importante função ao permitir a disseminação ampla de informação facilitando o entendimento das questões sociais, bem como a reprodução do discurso público e certos níveis de interação (BORDONAVE, 1983; DEFLEUR & BALL-ROKEACH, 1993). Para McCombs (2009) a comunicação de massa tem três amplos papéis sociais, quais sejam a vigilância do ambiente externo, o alcance do consenso entre segmentos da sociedade e a transmissão da cultura entre e intra-gerações.

Conforme Bordenave (1983), os meios de comunicação de massa são comumente denominados de “*media*”, por fazerem o papel de mediação entre a realidade e as pessoas, uma vez que o que entregam como fatos noticiados não são propriamente a realidade, mas a sua construção da realidade decodificados à sua maneira formando mensagens que, dessa forma, carregam intenções e ideologias que os meios lhes atribuem. Criando, assim, o que o autor denomina de “ilusão referencial”, segundo a qual “o leitor, ouvinte ou telespectador acredita que o que lê, ouve ou vê, é a realidade, quando, na verdade, não é senão uma construção da realidade” (BORDONAVE, 1983, p.81).

Bordenave (1983), no entanto, afirma que isto não quer dizer que os meios deturpem a realidade. Em verdade, segundo o autor, não há forma de evitar a reconstrução seletiva da realidade, pela simples impossibilidade de abrangê-la em sua totalidade. Essa capacidade de “construir a realidade é uma qualidade positiva dos meios, pois permite ao receptor alargar o seu mapa do mundo. Mas também constitui um perigo porque permite aos meios oferecer um mapa tendencioso” (BORDONAVE, 1983, p.81).

“A comunicação é, pois, um processo natural, uma arte, uma tecnologia, um sistema e uma ciência social. Ela pode ser um instrumento de legitimação de estruturas sociais e de governos como também a força que os contesta e os transforma. Ela pode ser veículo de auto-expressão e de relacionamento entre as pessoas, mas também pode ser sutil recurso de opressão psicológica e moral. Através da comunicação a humanidade luta, sonha, cria beleza, chora e ama.” (BORDONAVE, 1983, p.119)

Klapper (1971) afirma que o processo de comunicação de massa é visto como um componente do processo social, afetando-o e sendo afetado por ele. A audiência de massa não é atomizada ou destituída de vínculos, pelo contrário, as relações interpessoais são fundamentais, tanto na repercussão do que é noticiado nos meios de comunicação, quanto influenciando os meios sobre o que é de interesse da audiência, em uma relação recíproca e mediadora.

“Falamos aqui de valores culturais como um fator de mediação que em parte determina o conteúdo dos *media*; mas certamente deve existir algum tipo de relação circular, e o conteúdo dos *media* deve, por sua vez, afetar os valores culturais.” (KLAPPER, 1971, p.172)

Assim, a eficácia da comunicação de massa, seja como agente de reforço ao *status quo* ou agente de efeitos diretos de mudança, segundo Klapper (1971), é afetada por vários aspectos dos próprios *media*, incluindo, por exemplo, os métodos de produção da notícia. Desse modo, uma compreensão mais aprofundada sobre os conceitos e métodos, especificamente sobre os meios de comunicação de massa noticiosos, se faz apropriada para alcançar os objetivos propostos ao estudo.

#### 3.2.1.1. A produção da notícia

O objetivo declarado de qualquer meio de comunicação é o de fornecer relatos dos acontecimentos julgados significativos e interessantes. Apesar da clareza do propósito, esse objetivo é substancialmente complexo, conforme relata Traquina (1999).

Segundo Mead (1927 *apud* PONTE, 2005), o jornalismo em sua essência tem várias funções, uma delas a de dar espaço ao imaginário, outra a de procurar notícias, necessária a uma sociedade aquisitiva. Tal função estética, uma vez construída, ajuda a audiência a interpretar sua experiência como partilhada pela comunidade a qual faz parte, como forma decisiva de interpretar sua experiência social. Dessa forma, institui a dimensão social da informação e o valor que a notícia possui, ditando as práticas dos meios de comunicação de massa noticiosos, denominado os “*media*” (mídia).

Cooley (1915 *apud* PONTE, 2005) atribui à mídia quatro atributos relativos ao processo de comunicação que afetam a forma do pensamento social: i) o registro permanente de informações; ii) a rapidez da circulação; iii) a extensão da difusão, e, iv) a expressividade própria. Neste contexto, Park (1925 *apud* PONTE, 2005, p.92) caracteriza a notícia como “aquilo que faz a pessoa falar”, invocando o conceito de história, ou seja, essencialmente a dramatização. Sendo o termo entendido nas teias de relações entre personagens, em um palco que se desenrola a frente do espectador. Assim, a dramatização aparece associada à tentativa de mobilização afetiva da audiência.

Lippmann (1922 *apud* PONTE, 2005), no entanto, considera a mídia incapaz de garantir uma informação perfeita e verdadeira, ainda que em um contexto de liberdade de expressão, o que atribuía à própria natureza das notícias e aos seus processos de produção. Vislumbrando a complexidade dos processos de produção das notícias, tais como as experiências e a negociação entre jornalistas e promotores da informação, rotinas de produção, convenções jornalísticas, constrangimentos editoriais, vieses ideológicos, disputas de influência e poder, direcionamentos políticos e interesses econômicos dos mais diversos, que atuam diretamente no contexto de escolhas da produção noticiosa.

Wolf (1987) afirma que o processo informativo divide-se em três fases: coleta, seleção e apresentação da notícia. Processo que é organizado de modo que seu resultado consiga atrair a atenção da audiência. Para tanto, a escolha do que é noticiável passa pelo conceito de “valor-notícia”, que segundo Traquina (2005) e Ponte (2005), auxilia no reconhecimento da importância dos acontecimentos e na consideração de escolha dentre alternativas conforme a percepção pelos *media* e a imagem que deles se constroem na produção da notícia em relação a sua proximidade, relevância e interesse no tempo e no espaço, como fatores essenciais na concepção do que é, ou não, noticiável. Assim, os

critérios de noticiabilidade, de acordo com Traquina (2005), são o conjunto de valores-notícia que determinam se um acontecimento, ou assunto, é suscetível de se tornar notícia, ou seja, de ser julgado como merecedor de ser transformado em matéria noticiável.

“Há muitos eventos e situações solicitando a atenção dos jornalistas. Uma vez que não há nem a capacidade de coletar informação sobre todos estes eventos nem a capacidade de contar à audiência sobre eles, os jornalistas apóiam-se sobre um conjunto de normas profissionais que guiam sua seleção diária do ambiente.” (McCOMBS, 2009, p.44)

Galtung e Ruge (1993 *apud* TRAQUINA, 2005), enumeram doze critérios de valores-notícia: i) a frequência; ii) a amplitude; iii) a clareza; iv) a significância; v) a consonância; vi) o inesperado; vii) a continuidade; viii) a composição; ix) a referência a nações de elite; x) a referência a pessoas de elite; xi) a personalização; e, xii) a negatividade.

Desse modo, “a notícia é aquilo que recebemos e aquilo que desejamos, que mobilizam a atribuição de um sentido de coerência num mundo de experiências aparentemente caóticas” (PONTE, 2005, p.205). Tais expectativas, normativas ou cognitivas, de percepção e interpretação, são necessárias ao reconhecimento de uma ocorrência a fim de que se tenha “valor” a ponto de se tornar notícia. Distinguindo critérios decorrentes do conteúdo das notícias, do produto, da disponibilidade, do público e do contexto concorrencial, econômico e político como elementos ponderadores presentes ao longo do processo produtivo da notícia, tanto na seleção dos acontecimentos quanto na construção daquilo que é selecionado (TRAQUINA, 2005).

A conceituação do valor-notícia traz consigo outros dois importantes conceitos das teorias de comunicação que são o “*newsmaking*” e o “*gatekeeping*”, correlacionados às práticas da produção noticiosa. Segundo Wolf (1987) o conceito de *newsmaking* reflete o processo de articulação entre a cultura profissional, a organização do trabalho nos meios de comunicação e os processos de produção da informação noticiosa. Assim, diz respeito aos profissionais da comunicação, emissores da notícia, que atuam como intermediários entre o fato e a notícia, constituindo a publicação da narrativa do episódio. Os estudos sobre *newsmaking* incluem ainda a análise do relacionamento com as fontes e as etapas de produção informacional, que vai da captação da informação, seu tratamento (redação da notícia), edição (o espaço e destaque dado ao assunto) e sua distribuição.

Traquina (1999) esclarece que fazem parte desta forma que regula as maneiras da formulação das proposições e argumentos as várias estruturas de relevância das notícias, tais como a organização hierárquica, a ordenação, as estruturas esquemáticas e o respectivo *layout* de título, tamanho, frequência etc. Isto é, não só o estilo da notícia, propriamente dita, mas também a forma como ela é produzida e organizada possuem efeitos retóricos.

Traquina (1999; 2005) e Lima (2006) destacam que por meio de tal processo o meio de comunicação é capaz de fabricar a realidade ao produzir sentido e significação às notícias, uma vez que tendo incorporado os critérios do valor-notícia distinguem fatos de acontecimentos, determinando, dessa forma, a assimilação alheia quanto à realidade percebida e sua importância inserida no cotidiano.

“Todavia, o papel mais importante que a mídia desempenha decorre do poder de longo prazo que ela tem na construção da realidade através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana.” (LIMA, 2006, p.55)

Neste sentido, os estudos sobre os *gatekeeping*, ou “guardiões do portão”, analisam o processo de filtragem internamente aos meios de comunicação, atuando como guardiões que permitem ou não que a informação “passe pelo portão”, ou melhor, seja veiculada. Portanto, conforme Wolf (1987), a decisão de publicar algo, ou não, depende, além de seu valor-notícia, do conjunto de experiências, atitudes e expectativas dos *gatekeepers*, bem como dos acertos e pareceres entre profissionais que estão subordinados a culturas organizacionais de trabalho e políticas empresariais vinculadas aos meios de comunicação. Meios esses que operam sobre a lógica do sistema capitalista e que, na maioria das vezes, representam interesses econômicos e, especialmente, políticos, fortemente atrelados às suas instâncias formais (ABRAMO, 2003).

“Efetivamente, é assim que os órgãos de comunicação se relacionam com os leitores, isto é, com a sociedade, com a população. Recriando a realidade à sua maneira e de acordo com os seus interesses político-partidários, [...] e sobre ele exercem todo o seu poder.” (ABRAMO, 2003, p.47)

Ademais, Wolf (1987) aborda quanto aos limites rígidos de duração temporal de tele ou áudio-jornais, e a limitação de espaço físico da mídia impressa, ou mesmo a urgência dos *online*, fazendo com que, muitas vezes, os acontecimentos sejam tratados de forma superficial, sem maior aprofundamento em relação às causas e efeitos. Contudo, o autor

admite que sem as rotinas produtivas os meios de comunicação não conseguiriam cumprir os prazos impostos pelo modelo industrial da mídia.

Para Klapper (1971) não se deve perder de vista as características peculiares da mídia nem a probabilidade de que este caráter peculiar cause efeitos peculiares. Destacando, dessa forma, a importância e o poder dos meios de comunicação perante a opinião pública dada a sua função informativa geradora de percepções, e o seu potencial efeito de influenciador social, especialmente através dos meios de comunicação noticiosos de massa.

Como resultado do poder exercido pela mídia, Rubim (1999) destaca o fato de ser elemento fundamental de configuração da sociabilidade ao ter a capacidade de alterar o modo de estar, sentir, perceber e pensar o mundo. Refletindo na produção da notícia um poder simbólico exercido em cumplicidade com aqueles que estão sujeitos a ele ao gerar a percepção social dos indivíduos afetando a conformação da opinião pública.

### **3.2.2. Comunicação, Opinião Pública e Influência Social**

O conceito de opinião pública é controverso, visto como natureza, modo de produção e expressão. Na concepção da ciência política, segundo Augras (1970 *apud* BITENCOURT, 2009), a opinião pública significa o sentimento do povo com um duplo aspecto: a expressão genuína da vontade do povo, sua expressão, e, meio de manipulação, sua produção. Podendo a expressão da opinião pública ser institucionalizada ou não. No primeiro caso, através do voto, e, no segundo, incluindo as várias manifestações de maior visibilidade possíveis, tal como por meio da comunicação social.

Por conta da diversidade no processo de conformação das opiniões, Cervi (2006) destaca que a polêmica conceitual se elevou ao longo da história do debate a respeito. Ao nascer simples, como significado de uma descrição da opinião popular ou opinião geral, a partir da manifestação de pessoas que dizem o que pensam, o conceito começou a ficar cada vez mais complexo, conforme os processos democráticos foram sendo ampliados. Como resultado, segundo Cervi (2006), o conceito de opinião pública pode ser dividido em dois tipos principais, um teórico-político, em uma concepção legitimadora da democracia, onde opinião pública aparece como manifestação da opinião geral ou popular, e outro como

aspecto de um fenômeno com força opressiva sobre o indivíduo, tornando-se negativa. Cervi (2006) ainda relata outro tipo de abordagem da opinião pública, ligado a um conceito sociológico, cujas conclusões surgem dos resultados das pesquisas de opinião.

Childs (1968 *apud* MATOS, 2006) identifica elementos comuns que constituem a opinião pública, como: i) a origem (o debate público ou, de forma mais simples, a discussão coletiva); ii) a necessidade de expressão da opinião (para que ela seja considerada pública); e, iii) a relevância do tema como expressão de interesse coletivo. Assim, Matos (2006) relata como características comuns à opinião pública, sendo correspondente a uma manifestação de juízos de valor que dizem respeito a um tema de caráter público, implicando na existência de opiniões outras, de posições contrárias. Bourdieu (1981 *apud* MATOS, 2006) aponta duas características que também devem ser levadas em consideração: o grande número de pessoas que emite opiniões sobre temas que não conhecem, e, com respeito ao caráter interno da opinião pública, lembra que ela não é a soma das opiniões individuais, já que o seu suporte é o grupo, e não o indivíduo. Sendo a opinião pública a visão socialmente compartilhada em questões significativas ao público.

Habermas (1971) destaca a influência dos processos de comunicação e a formação da opinião pública no debate público contemporâneo ao partir do princípio de que a opinião pública pode ser não apenas compreendida como um elemento que pertence às práticas de representação política nas democracias modernas, mas que também apresenta condições para ser levada em consideração pelos tomadores de decisões na esfera política. Significando aceitar que não seja uma simples manifestação autônoma dos integrantes do público ou mesmo livre de influências de interesses.

“É que a comunicação não é, como antes se acreditava, um processo linear e mecânico de codificação, transmissão e decodificação. O enorme potencial conotativo dos signos, as sutis variações possíveis na estrutura da mensagem, e, sobretudo, o intenso dinamismo da vida mental das pessoas, fazem que a comunicação seja um processo de muitas facetas, com um amplo leque de efeitos possíveis.”  
(BORDONAVE, 1983, p.26)

Pimenta (2007), ao analisar as inter-relações da opinião pública com a mídia e o sistema político, salienta que os usuários de uma linguagem comum, cuja dinâmica possibilita a troca de informações e a formação de opinião, são pessoas atingidas pelas ações políticas que, ao se depararem com necessidades e serviços prestados pelo Estado, interpretam e

constituem contextos comunicacionais, dando forma à esfera pública. E é neste ponto que os meios de comunicação ancoram suas ações, ao ampliar interações e provocar discussões. Os cidadãos então procuram neles interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais que, aliado às interações particulares e cotidianas em conjunto com a recepção e interpretação da informação midiática, acaba por influenciar a formação da opinião e as atitudes correlatas, terminando, em última instância, por repercutir na esfera política.

Assim, conforme Pimenta (2007), os sinais emitidos pela sociedade abastecem a esfera pública que, por meio da mídia, acabam pautando o cotidiano político, despertando alterações nos processos de decisão. Uma vez que o sistema político acompanha a formação da opinião pública e, na maioria das vezes, atua de acordo com ela, dado que seus atores são representantes eleitos, dependentes de legitimação e, por conseguinte, sofrendo alguma pressão das massas, por meio da opinião pública, para atender demandas levantadas. Ademais, o autor ainda pontua que “a formação da opinião pública sobre o sistema político sofre influências do mundo privado, da esfera pública e da mídia que também é palco de manifestações do próprio sistema político” (PIMENTA, 2007, p.05).

Percebe-se, portanto, que o sistema político e o comportamento de seus atores são influenciados pela mídia, pois o campo político é atingido por questões ligadas ao público, para quem os meios de comunicação fornecem informações políticas e, a quem a visibilidade do sistema político interessa diretamente. Dessa forma, Pimenta (2007) conclui que o campo político acaba por trabalhar em função da opinião pública que é ao mesmo tempo formada e também refletida nos meios de comunicação noticiosos.

“Influenciados pela mídia (ao tratar do sistema político), interpretações particulares formarão contextos maiores e provocarão o debate do tema na esfera pública que, por sua vez, pode atingir o sistema político e pautar a mídia, formando ciclo de influências mútuo e contínuo.” (PIMENTA, 2007, p.06)

Notadamente, tomamos conhecimento e formamos opiniões sobre diferentes fatos a partir da mediação feita pela mídia, por meio da cobertura que os veículos noticiosos dão aos variados temas e assuntos. Dessa forma, é razoável crer que eventos não vivenciados diretamente, como um conflito bélico, um terremoto ou mesmo um acidente entre veículos, passam pela produção noticiosa antes de se tornarem conhecidos pelo público. O que

McCombs (2009) denomina de “realidade de segunda-mão”, pois é uma realidade que é estruturada pelos relatos sobre estes eventos e situações, dando sentido aos fatos ao relativizar a imagem do “mundo exterior”.

“Os veículos de comunicação são mais do que simples canal de transmissão dos principais eventos do dia. A mídia constrói e apresenta ao público um pseudoambiente que significativamente condiciona como o público vê o mundo.” (McCOMBS, 2009, p.47)

Outros fatores são também significativos para compreender a formação da opinião dos indivíduos, que se traduzem em atitudes e comportamentos. Para além do que os indivíduos consomem nos principais espaços da mídia, elementos referentes às experiências diretas e vivências práticas pessoais são imprescindíveis, segundo Fischer e Vauclair (2011). Neste sentido, fatores vivenciados ou percebidos como o nível de emprego, de consumo, de mobilidade social, de acidentes de trânsito, satisfação pessoal, dentre outros, são motivacionais para avaliações de políticas e determinação de importância relativa sobre temas. Recaindo, também, sobre o valor-notícia atribuído a determinado tema, no que McCombs (2009) denomina de agendamento reverso, situação na qual a preocupação da opinião pública estabelece a agenda da mídia. Uma vez que a mídia não desconsidera a opinião pública e a esfera política, influenciando e sendo influenciada, como destacado por Pimenta (2007).

Entretanto, ainda assim, existirá mediação e noticiário sobre tais elementos, organizando a compreensão dos fatos, e, por consequência, acabando por afetar as percepções e opções dos indivíduos ao configurar entendimentos sobre a realidade social e práticas que orientam seu modo de ser e estar. Ademais, a influência da agenda pública sobre a agenda da mídia é um processo gradual através do qual se criam critérios de noticiabilidade, enquanto a influência da agenda da mídia sobre a agenda pública é direta e a curto prazo, especialmente quando envolve questões que o público não tem experiência direta e pessoal (TRAQUINA, 1999; McCOMBS, 2009).

Colocando-se, para Fischer e Vauclair (2011), como agente influenciador, uma vez ser capaz de mobilizar agendas ao relacionar valores e normas sociais para direcionar, excluir ou isolar discussões. Portanto, é “a partir da interpretação dos eventos apresentados, isto é, das notícias, que a opinião pública se constrói” (PARK, 1940 *apud* PONTE, 2005, p.95). Revelando a capacidade da mídia em orientar a saliência da importância de temas perante a

audiência e suas agendas política, social e cultural, que definem o contexto no qual a opinião pública toma forma (McCOMBS, 2009).

Segundo Lippmann (1922 *apud* McCombs, 2009), os veículos noticiosos, dessa forma, são as “janelas” ao vasto mundo além da experiência pessoal direta, determinando os mapas cognitivos daquele mundo, uma ligação entre os acontecimentos reais e as imagens pessoais. Assim, a opinião pública “responde não ao ambiente, mas ao pseudo-ambiente construído pelos veículos noticiosos” (McCOMBS, 2009, p.19). Uma vez que a cobertura da mídia “não apenas aumenta as percepções e atenção públicas sobre várias questões, mas as constrói” (HOWLETT, 2000, p.175).

“Os veículos de comunicação são mais do que simples canal de transmissão dos principais eventos do dia. A mídia constrói e apresenta ao público um pseudoambiente que significativamente condiciona como o público vê o mundo.” (McCOMBS, 2009, p.47)

Para Wolton (2004), a mídia é um meio de gestão das sociedades complexas, ao permitir certa visibilidade entre a base e o topo, reduzindo as distâncias entre dirigentes e dirigidos, ao viabilizar a compreensão da realidade social, cultural, econômica e política. Estabelecendo uma relação normativa entre comunicação e democracia, onde os atores públicos, por meio da considerável capacidade de pressão exercida pela mídia, reconhecem-na como árbitro de suas relações com os cidadãos, ao relatar e formar opiniões, ativada pela forma de exposição dos acontecimentos e transmissão das informações, elementos cruciais na correlação de forças. Fato tão ou mais presente na atual democracia midiaticizada, com visibilidade cada vez maior do ambiente político, em que a imprensa se coloca como um “quarto poder” (SCHWARTZENBERG, 1971; WOLTON, 2004).

“O modelo democrático, há dois séculos, constrói-se em função dessa relação estrutural: a informação é a condição da ação, ela permite que o cidadão compreenda o mundo, tenha uma opinião a respeito dele, para depois agir por meio do voto.” (WOLTON, 2004, p.244)

Em uma democracia representativa, em que a opinião pública legitima as decisões políticas, processo eleitoral e políticas públicas são termos indissociáveis, conforme Kinzo (2008), pois as eleições são realizadas a fim de escolher atores públicos que, ao fim e ao cabo, possuem algum tipo de poder na produção e execução das políticas públicas, cujo impacto permite garantir apoio nas urnas. Impacto este diretamente avaliado pela

experiência pessoal e pela centralidade da mediação noticiosa, que baseiam as percepções da opinião pública em relação à sociedade e seus problemas (KINZO, 2008). Assim, conforme Kingdon (2006), a combinação entre a opinião pública refletida na escolha eleitoral tende a prevalecer em relação ao estabelecimento de agendas.

Dessa forma, segundo McCombs (2009), resta pouca dúvida de que as experiências, comportamentos e cognição social, relacionam-se intimamente com o que é representado nos espaços midiáticos, que, assim, possuem papel fundamental de influenciador social ao mediar a relação entre a sociedade civil e o âmbito da deliberação política. Ou seja, entre a agenda pública e a agenda política, com conseqüências significativas. Conformando a afirmativa da principal teoria de investigação sobre os efeitos sociais da comunicação de massa na opinião pública e, conseqüentemente, na agenda política.

### **3.2.3. A Teoria da Agenda**

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 da Agenda. Por meio do mapeamento da influência da comunicação de massa nas agendas diversas, sobre como a atenção e a percepção da opinião pública são influenciadas pela mídia e como as características da mídia, seu conteúdo e suas audiências, mediam esses efeitos. Um caminho, ainda em produção, ao entendimento do amplo contexto social da comunicação de massa (McCombs, 2009).

A função de construção de significados dos veículos de comunicação noticiosos de massa foi 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 no que pensar”. Assim, o mundo pode parecer diferente às pessoas, dependendo do que lhes é transmitido pelas notícias que recebem. Tais autores basearam o estudo de McCombs e Shaw (1972) sobre a função da mídia no estabelecimento da agenda, como um meio de compreender a forma que o público classifica a importância dos temas conforme a saliência dada pela cobertura dos noticiários.

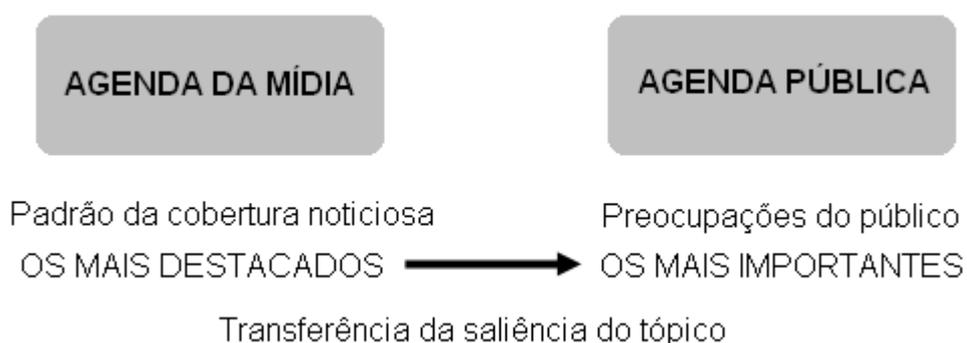
De acordo com McCombs (2009), o público tende a incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os meios de comunicação incluem ou excluem do seu próprio conteúdo. Além disso, a sociedade tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma importância que reflete muito proximamente a ênfase atribuída pelos meios de comunicação aos acontecimentos, aos problemas e aos atores envolvidos. Assim, na perspectiva dos autores da teoria, a construção da realidade configura-se como um poder que a mídia exerce sobre a opinião pública e, conseqüentemente, sobre os atores públicos (RUBIM, 1999).

Desde então, a Teoria da Agenda foi convertida em um conceito-chave para o entendimento da agenda midiática e de seus efeitos, tornando-se formulação central para o estudo de noticiários acerca dos mais variados temas, como destacado por Defleur e Ball-Rokeach (1993). Verificada em pesquisas empíricas, demonstrando que existe alto grau de correspondência entre a ênfase e o enquadramento que a mídia dá a um determinado assunto e a importância que a opinião pública atribuiu a esse mesmo assunto. Constatando haver alto grau de correspondência entre a dose de atenção dada à determinada questão pela mídia e o nível de importância atribuído por pessoas que estiveram a ela expostas, estabelecendo assim o foco da atenção e do pensamento público, estágio da formação da opinião pública (McCOMBS, 2009).

“As evidências continuam a se acumular sobre como as maneiras como pensamos e falamos sobre temas públicos são influenciadas pelas imagens dos assuntos apresentados pela mídia. Os atributos dos assuntos que são proeminentes nas apresentações da mídia são proeminentes na mente do público.” (McCOMBS, 2009, p.129)

Desse modo, a mídia possui papel relevante na definição da agenda das discussões públicas através do chamado “poder de agenda” exercido pelos meios de comunicação na esfera pública à medida que a agenda midiática pode transformar-se em agenda do público, no

processo denominado de “agendamento”, que reflete a transferência da saliência da agenda da mídia à agenda do público (DEFLEUR e BALL-ROKEACH, 1993; FUSER, 2007; McCOMBS, 2009). De modo que a principal afirmativa da Teoria da Agenda é que os temas enfatizados nas notícias acabam sendo considerados ao longo do tempo, tanto em uma perspectiva futura quanto na perspectiva histórica, como importantes pelo público. Ou seja, a agenda da mídia estabelece a agenda pública (Figura 3.1).



**FIGURA 3.1** – A definição da agenda pelos meios de comunicação de massa.  
Fonte: McCombs (2009).

Novas pesquisas ampliaram e evidenciaram empiricamente a relação causal entre a agenda da mídia e a agenda do público numa ampla variedade de situações, períodos, ambientes e objetos-análise, levando McCombs e Shaw (1993 *apud* TRAQUINA, 2005, p.16) a afirmarem que “os *media* não só nos dizem em que pensar, mas como pensar e, conseqüentemente, o que pensar”. Portanto, constata-se que os meios de comunicação de massa são também organizadores da esfera política e colaboram para sua construção. Sobre tais pesquisas, que analisam o processo do agendamento, McCombs (2009) estipula a tipologia básica (Tipologia de Acapulco) dividida em quatro perspectivas: i) Competição, estudos que englobam a agenda em sua totalidade e os dados agregados de uma população, com a finalidade de estabelecer a relevância dos itens; ii) Autonomia, centra-se na agenda completa dos temas, relativizando ao foco da agenda de cada um dos indivíduos; iii) História natural, limita o foco a apenas um tema da agenda midiática, utilizando dados agregados da população para determinar sua importância; e, iv) Retrato cognitivo, se

concentra na agenda individual limitando suas observações a um tema de relevância (Tabela 3.1).

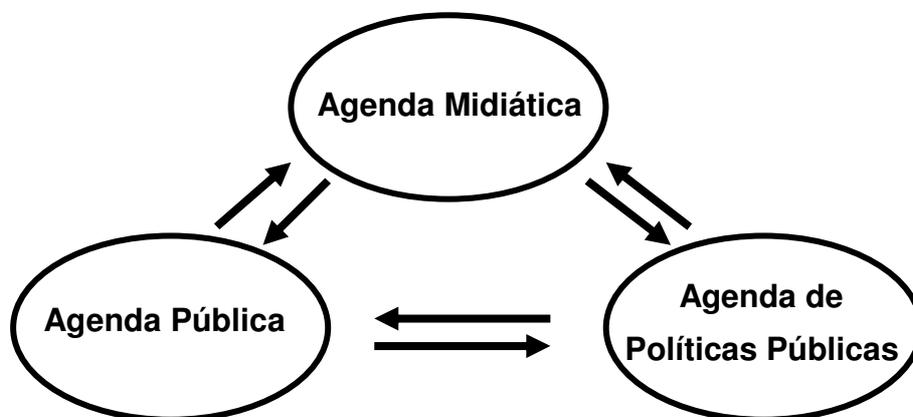
NÚMERO DE TEMAS ANALISADOS	PARCELA DA POPULAÇÃO	
	População	Individual
<u>Agenda na sua totalidade</u>	Competição (Relevância dos temas para toda população)	Autonomia (Relevância dos temas para um indivíduo)
<u>Um único tema na agenda</u>	História natural (Relevância de um tema para toda população)	Retrato cognitivo (Relevância de um tema para o indivíduo exposto)

**TABELA 3.1** – Tipologia de Acapulco: perspectivas de pesquisa do agendamento.

Entre os instrumentos de análise que se agregam à Teoria da Agenda para explicar a influência da mídia sobre a opinião pública, McCombs (2009) ressalta a análise de conteúdo somada às pesquisas públicas de opinião, durante períodos de tempo. Merecendo destaque, ainda, a incorporação do conceito de enquadramento (*frame*), originalmente aplicado por Goffman (1972 *apud* FUSER, 2007), como recurso social que sistematiza e delimita a forma de entendimento dos indivíduos ao condicionar sua interpretação. Aplicado ao estudo das notícias, o enquadramento é um dispositivo interpretativo que estabelece os critérios de seleção e os códigos de ênfase no relato jornalístico acerca da realidade ao acentuar determinado ângulo da notícia. Tuchman (1976 *apud* TRAQUINA, 2005) visualiza o conceito de enquadramento aplicado às notícias como útil ao ser idéia organizadora que dá sentido aos acontecimentos relevantes e sugerir o que é um tema. Assim, reconhecendo que “a notícia não é um relato, mas uma construção”, segundo Stuart Hall (1984 *apud* TRAQUINA, 2005, p.17).

Dessa forma, a teoria ressalta a visão de que a luta pelo agendamento público tem como arena central uma disputa simbólica em torno da construção dos acontecimentos e das questões em voga, em que a mídia exerce papel central 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 (Figura 3.2).



**FIGURA 3.2** – Relação da função agendamento. Fonte: Wolf (1987).

A Teoria da Agenda é, assim, dentre as teorias das ciências sociais, aquela que permite traçar o mapa das contribuições da comunicação de massa para a construção das imagens que o público percebe dos assuntos públicos, bem como das imagens que o público retém (REIS, 2008). Graber (1995 *apud* REIS, 2008) comenta que é a mais apropriada para analisar o impacto das mensagens dos meios de comunicação sobre o público, direcionando a investigação para os efeitos da mídia nas atitudes, opiniões e condutas sociais. Para Traquina (2005), a teoria significa uma redescoberta do poder do jornalismo não só para selecionar os acontecimentos ou temas, mas também para enquadrá-los a ponto de dar sentido social a tais temas.

De acordo com Defleur e Ball-Rokeach (1993, p.285), “o estudo da organização da agenda tornou-se uma tradição bastante consagrada [...] ao explorar o poder da imprensa para ajudar a moldar o pensamento público a respeito do processo político e dos problemas que ele se volta”. McCombs (2009) demonstra que, graças aos conhecimentos adquiridos, utilizando-se das análises de conteúdos noticiosos, sobre seu papel como fixador da agenda dos meios de difusão, é possível organizar a compreensão a respeito de um passado histórico.

Entretanto, McCombs (2009, p.32) esclarece que os veículos noticiosos não determinam sua própria agenda com total desligamento do mundo que os cerca, da mesma forma que “o público não é um autômato coletivo que passivamente espera ser programado pela mídia”. E, assim, o padrão da cobertura noticiosa para alguns temas ressoa no público, enquanto que para outros não. Sendo que uma variedade de fatores psicológicos e sociológicos são significantes nas transações do público com os meios de comunicação de massa e os temas mais relevantes. Fatores que podem estimular ou constranger o grau de influência da comunicação de massa. Os estudos empíricos desenvolvidos ao longo dos anos através da teoria demonstram que a influência tem maior ressonância em pessoas que estão mais expostas aos veículos e, em temas que demandem maior nível de compreensão para sua análise, relatando as formas que o agendamento ocorre.

#### *3.2.3.1. Como e por que o agendamento ocorre*

A construção da agenda midiática é a primeira etapa de um processo de influência dos meios de comunicação para a agenda pública e desses para a agenda de políticas. Segundo McCombs (2009), as formas pelas quais a mídia, pela seleção, disposição e incidência de suas notícias, determina os temas sobre os quais o público dá maior atenção e repercussão, uma vez que se tem grande quantidade de informações que são selecionadas e dispostas, de maneira que algumas notícias recebem maior ênfase que outras. Fato inicialmente explicado pelas limitações de tempo e espaço dos veículos noticiosos, haja vista a quantidade de acontecimentos coexistentes e a limitação cognitiva do público.

McCombs (2009) relaciona dois fatores essenciais para o agendamento, sendo a existência de um sistema político, ao menos minimamente, aberto e democrático, e a existência de imprensa, ao menos razoavelmente, livre. Neste contexto, Ferreira (2003) identifica que o agendamento forma-se principalmente através de dois vieses: i) a tematização proposta pela mídia, conhecida como ordem do dia, que são os assuntos que se tornarão objeto das conversas pessoais e, conseqüentemente, da agenda pública; ii) a hierarquização temática, que são os temas em relevo na agenda da mídia e que estarão também em relevo na agenda pública, assim como os temas sem grande relevância estabelecida pelos meios de comunicação noticiosos terão a mesma correspondência junto ao público.

McCombs (2009) sublinha que o impacto da função do agendamento não é igual para todos os indivíduos, dependendo da necessidade de orientação, de acordo com o grau de relevância e incerteza sobre o tema. Explicação psicológica fundamental para a transferência da saliência da agenda da mídia à agenda pública que revela que os efeitos do agendamento são mais do que o simples resultado de quão acessível ou disponível um tema se faz presente na mídia quantitativamente. Assim, para indivíduos com grande necessidade de orientação e alto grau de incerteza, os meios de comunicação noticiosos fazem mais do que reforçar opiniões, podendo orientar a atenção para questões e ênfases específicas. Portanto, o agendamento é o resultado combinado da sua disponibilidade noticiosa e o nível de compreensão pessoal compreendido pela audiência, revelados pelo seu grau de relevância e incerteza a respeito do tema.

Outro aspecto do efeito da agenda da mídia no público, segundo McCombs (2009), varia conforme a natureza do assunto, distinguindo entre questões “intrusivas”, ou seja, mobilizadoras de experiências diretas, e questões “não intrusivas”, que estão mais distantes das pessoas, ou que não tenham experiência direta. Sendo mais relevantes no segundo caso, uma vez que a agenda da mídia é, na maioria das vezes, a fonte primária de orientação para a qual as pessoas se voltam a fim de reduzir incertezas, com uma crescente influência da mídia à medida que se eleva a exposição pessoal a ela, uma vez que os indivíduos buscam nos meios noticiosos a validação social do tema, no que McCombs (2009) denomina de “aprendizagem pela mídia”.

Por outro lado, a experiência em temas intrusivos, pode também ser fator de atenção para a mídia e, subseqüentemente, com efeito de agendamento, uma vez que a experiência pessoal direta em vez de satisfazer a necessidade de orientação, pode ocasionar a busca na mídia por mais informação e por validação da significância social do problema. À medida que, vivenciado e sensibilizado pelo tema, esse indivíduo torna-se particularmente apto e desejoso de informação adicional sobre a determinada temática experimentada. Por exemplo, o congestionamento enfrentado no trânsito de casa para o trabalho diariamente, pode gerar maior atenção e necessidade de orientação quanto a propostas de políticas públicas de transportes.

Neste sentido, o agendamento é dividido por McCombs (2009) em dois níveis, sendo o primeiro o da atenção, ou da colocação do tema na pauta da agenda pública, e o segundo o

da compreensão, ou, dos atributos relativos ao objeto agendado de acordo com as descrições, enquadramentos e imagens fornecidas, positiva ou negativamente. Dessa forma, a mídia define a agenda quando é bem-sucedida em chamar a atenção para um problema. Enquanto que constrói uma agenda pública quando fornece o contexto que determina como as pessoas pensam sobre o tópico e como avalia seus méritos (GRABER, 1984 *apud* McCOMBS, 2009). De modo que “a mídia noticiosa pode comunicar com sucesso tanto a substância como o tom” (McCOMBS, 2009, p.193).

Quanto à mensagem, diferentes maneiras de apresentação da notícia são capazes de elevar o sucesso do agendamento perante o público, conforme ressalta McCombs (2009, p.87),

“Os efeitos do agendamento que são freqüentemente o resultado deste complexo processo são formatados em grau considerável pelas características das mensagens da mídia e em menor grau pelas características dos receptores destas mensagens. [...] Numerosas características destas mensagens influenciam quantas pessoas lhe prestam atenção e apreendem ao menos alguma porção de seu conteúdo. Matérias de primeira página no jornal têm duas vezes mais leitura do que as que aparecem em suas páginas internas. Matérias com ilustração gráfica atrativa e títulos maiores atraem mais leitores. Muitas outras características do jornal – e características análogas de televisão e de outros veículos de comunicação – influenciam o alcance do sucesso da comunicação massiva numa audiência.”

Sendo característica a competição entre temas, dado se resumirem a no máximo cinco temáticas principais, influenciados pela diversidade e volatilidade, resultante de um jogo de soma zero, em que os temas competem pela atenção pública (McCOMBS, 2009).

Em relação aos meios de comunicação, McCombs (2009) verifica que cada meio desenvolve um tipo diferenciado de influência, conforme as especificidades que apresenta. Além do que, os meios acabam por agendar uns aos outros, conforme suas hierarquias de importância internamente ao circuito da mídia de uma dada região, por meio da denominada “agenda intermídia”, em que organizações de maior *status*, influenciam a agenda noticiosa de seus competidores, resultando em alta redundância de temas. Inclusive nas novas fronteiras da comunicação, como a internet, em que a maioria dos *sites* noticiosos são subsidiários de organizações da mídia tradicional em versões *online*. Gerando uma agenda da mídia relativamente homogenia quanto aos principais assuntos. Neste quesito, McCombs (2009) considera três elementos que acabam por definir a agenda

da mídia: as principais fontes que fornecem a informação para as matérias, outras organizações noticiosas, e as normas e tradições do jornalismo.

Quanto ao tempo dos efeitos do agendamento, McCombs (2009) descreve que podem variar conforme o tema, mas não são instantâneos, sendo, contudo, relativamente de curto prazo, limitados entre uma e oito semanas, com um período de tempo médio de três semanas após a cobertura noticiosa e conforme a competição temática pela agenda da mídia. Desse modo, McCombs (2009) relata que os diferentes veículos de comunicação de massa possuem diferentes efeitos de agendamento, sendo a televisiva a mais rápida quanto ao efeito, mas que, porém, possui a menor duração do mesmo. Por outro lado, o agendamento da mídia escrita é mais demorado, contudo, com efeitos mais prolongados quanto a saliência de tópicos no público.

Defleur e Ball-Rokeach (1993) questionam até que medida esta agenda é capaz de levar os decisores a ressaltarem questões do alto da relação do público, ignorando as que estão abaixo, o que amplia a importância da montagem da agenda de mera formulação descritiva para outra com potencial significativo no relacionamento entre mídia, público e decisores políticos, com resultados tão influentes como poderosos. É nesta perspectiva que se insere a proposta de pesquisa, relacionando a possibilidade do agendamento das políticas públicas, especificamente de transportes, da mídia para as agendas públicas e de políticas. Para tanto, cabe, ainda, buscar entender de que forma a comunicação, por meio do agendamento da opinião pública, pode afetar o ciclo das políticas públicas.

#### **3.2.4. Comunicação e o Ciclo das Políticas Públicas**

Partindo da premissa de que os meios de comunicação noticiosos são fundamentais no processo de informação da sociedade e, em particular, dos grupos que buscam colocar seus interesses na arena política, cabe a reflexão em relação às etapas do processo de constituição das políticas públicas. Revelando se, e quando, a opinião pública os afeta.

Habermas (1971) sustenta que as formas de deliberação por meio da comunicação constituem-se no princípio estruturante das sociedades através da opinião pública, que tendem a desenvolver diferentes modos de formulação e implementação de políticas

públicas, conectadas aos processos de deliberação influenciados pela comunicação (CASTRO, 2008).

Segundo Howlett (2000), a opinião pública constitui um dos elementos das condições de fundo em que o processo político se desdobra em estados democráticos, com base na qual a formação de políticas públicas ocorre e depende. Em uma relação dialética indireta, no sentido de que não apenas a opinião afeta as políticas, mas também estas afetam aquela. Uma vez que os governos não são apenas reagentes à opinião pública, mas também possuem papel ativo na sua conformação, à medida que necessite garantir um nível básico de apoio para por em prática seu planejamento, sem o que sua implementação acaba por se tornar inviável.

Nesse processo a mídia tem papel essencial uma vez que confere publicidade às questões problemáticas, aos pontos de vista por elas suscitados em vários contextos comunicativos e ao processo de argumentação entre os atores envolvidos. É nesse espaço de visibilidade, proporcionado pelos meios noticiosos, que os acontecimentos adquirem status de questões de interesse público, ao sustentar ou mesmo dar origem ao debate público. Implicando na forma pela qual a população percebe a necessidade de determinada política e os benefícios, ou não, advindos de sua implementação (PORTO, 2008).

Howlett (2000) relata que em cada etapa do ciclo das políticas públicas a opinião pública, conformada através dos meios de comunicação, desempenha papel indireto, porém importante. O autor destaca que esse processo pode ser iniciado através da expressão pública de um problema, no que Rua (2009) denomina de processo de evidenciação de temas, capaz de afetar a formação da agenda política por meio da pressão pública. Nesta fase, “os meios de comunicação desempenham um papel muito ativo e continuado, influenciando e refletindo a construção da agenda [...] ao gerar a atenção do público e, através dela, a pressão política para que certos atores passem a atuar sobre uma questão particular” (HOWLETT, 2000, p.175). Ademais, a focalização mais intensa da mídia em determinados temas colaborará para a inclusão ou retirada de um assunto da pauta da sociedade (McCOMBS, 2009).

Desse modo, cabe ao decisor eleito escolher, dentre as inúmeras necessidades e possibilidades, quais as áreas serão prioritárias e terão mais recursos investidos. Nesta

etapa, os meios de comunicação podem atuar com protagonismo, à medida que possuem capacidade de influenciar a posição hierárquica dos temas na lista de prioridades dos tomadores de decisão e, bem como, da população em geral refletida pela opinião pública, ainda que com dinâmicas distintas (CASTRO, 2008).

Esta significação se reduz, contudo, nas fases de elaboração, formulação, implementação e execução. Segundo Howlett (2000), o poder e a influência da burocracia sobre tais fases se baseiam na amplitude dos recursos politicamente relevantes que esta controla, sendo afetada em menor grau pela opinião pública. A menos que os administradores desejem que suas ações sejam consideradas legítimas a fim de assegurar o cumprimento de regras legais ou democraticamente validadas através do apoio popular, garantindo, dessa forma, sua visibilidade (LIMA, 2006).

Isso não quer dizer que a opinião pública não influencia a tomada de decisões pelo executivo em um nível mais geral. Conforme Howlett (2000, p.179), “ela pode afetar a tomada de decisões na medida em que os governos tentam posicionar-se contra rivais partidários na preparação de campanhas eleitorais futuras, ou pela criação de um ‘clima de políticas’ que os formadores de políticas podem refletir, ou do qual podem tomar conhecimento em suas deliberações”.

Enquanto que as fases de avaliação e acompanhamento, Porto (2008) identifica que são nessas que se comparam os objetivos com os resultados concretos. Um processo complexo que exige a consideração de vários atores, grupos e arenas que possuem diferentes níveis de envolvimento com a política em questão.

Mas, contudo, “o monitoramento e a avaliação das políticas públicas são essenciais para permitir que os cidadãos tenham as informações necessárias para controlar os governos, punindo ou premiando os mesmos de acordo com o seu desempenho na implementação das políticas” (PORTO, 2008, p.185).

Howlett (2000) conclui que a opinião pública afeta a natureza da construção da agenda mais fortemente do que qualquer dos outros estágios, mas possui também impacto significativo sobre a tomada de decisões porque forma parte relevante do ambiente em que se desenvolve a formação de políticas.

Esse papel é menos visível na formulação, na implementação e na avaliação de políticas, embora, mesmo nessas fases, especialmente na última delas, a necessidade de que as políticas encontrem um nível pelo menos nominal de apoio público assegura que ela terá algum impacto sobre as atividades dos atores públicos mais diretamente relevantes.

Ao determinar o que receberá atenção, seja na sociedade em geral ou internamente ao ambiente político, a mídia acaba interferindo na agenda política. Lima (2006) relata que a mídia vem exercendo várias funções tradicionalmente imbuídas aos partidos políticos, dentre elas a construção da agenda pública, através do agendamento, a fiscalização dos governos, e a crítica às políticas públicas. Canalizando, dessa forma, parcelas de demandas da população. Revelando, como destacado por Subirats (2006), a importância dos meios de comunicação noticiosos ao mediar as percepções sociais e as instâncias governamentais, representadas pelos atores públicos, responsáveis pelas políticas públicas.

No entanto, Howlett (2000) ressalta que embora a opinião pública faça o pano de fundo sobre o qual a mídia atua, existem limitações ao papel da mídia como ator no processamento das políticas que a tornam um agente mediador imperfeito para a opinião pública e faz com que a ligação entre a opinião pública e a formação de políticas seja indireta. À medida que questões crônicas permanecem sem ser noticiadas ou desenvolvidas pela mídia, por exemplo. Ou, de outro lado, temas que são colocados como principais pela mídia, sem ter, ao menos inicialmente, a mesma importância para a opinião pública.

Contudo, Baumgartner e Jones (1993 apud McCOMBS, 2009), revelam que grandes mudanças relativas às políticas públicas são frequentemente precedidas por mudanças significativas em aspectos salientes destes temas junto à opinião pública, criando um clima favorável a novas ações e abordagens.

Refletindo a necessidade do entendimento da formação e entrada de uma questão na agenda da mídia e, bem como, a forma que esta possibilita o aumento da saliência pública dos temas abordados, tanto na agenda pública, quanto na agenda política. Especialmente, em uma sociedade em que os meios de comunicação possuem grande importância para o jogo político como espaço de disputa de imagens e capital político, mecanismo de intermediação, fonte de informação e pressão da opinião pública, grupos de interesses, instituições, atores e cidadãos (PENTEADO e FORTUNATO, 2011).

“A agenda da mídia faz muito mais do que influenciar as imagens em nossas cabeças. Muitas vezes a mídia influencia nossas atitudes e opiniões e mesmo nosso comportamento. (McCOMBS, 2009, p.199)

Uma vez que conforme a focalização conferida pelos meios de comunicação noticiosos de massa aos temas pode-se influenciar as distintas etapas do processo de construção de significados sobre políticas públicas pelos diferentes atores envolvidos (PORTO, 2008). Resumindo a idéia básica acerca da capacidade da mídia de construir, a partir daquilo que ela veicula, ou omite, os temas que estarão no topo da lista de prioridades dos decisores. Assumindo, portanto, o poder central da mídia nas democracias contemporâneas, como um agente fundamental na definição da agenda pública e política.

## **4. MÉTODO PARA ANÁLISE DO AGENDAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES NA MÍDIA**

### **4.1. APRESENTAÇÃO**

Questão muito presente nas pesquisas das ciências sociais refere-se aos efeitos que os meios de comunicação podem ter sobre o campo político. Especificamente, no que diz respeito a temas agendados publicamente, as representações de grupos e minorias, as imagens públicas de lideranças e governos, a desdobramentos e opções eleitorais e a forma como os aspectos da atividade política sofrem interferência dos conteúdos veiculados na mídia. De fato, verifica-se uma esfera de visibilidade pública que intermedeia as esferas governamental e civil, com implicações político-sociais, especialmente no campo das políticas públicas, como sub-produto das ações políticas.

Uma vez que os meios de comunicação de massa demonstram relevância central no agendamento dos temas públicos que são discutidos, ou seja, no estabelecimento da ordem do dia, o presente capítulo buscou apresentar contribuições teóricas para uma metodologia de análise do agendamento midiático sobre políticas públicas de transportes, incluindo as variáveis a serem verificadas, as etapas e formas de aplicação. A fim de instruir estudos que visem distinguir os aspectos que facilitem seu uso de forma a impactar positivamente na implementação de políticas públicas de transportes.

### **4.2. ESTRUTURAÇÃO METODOLÓGICA**

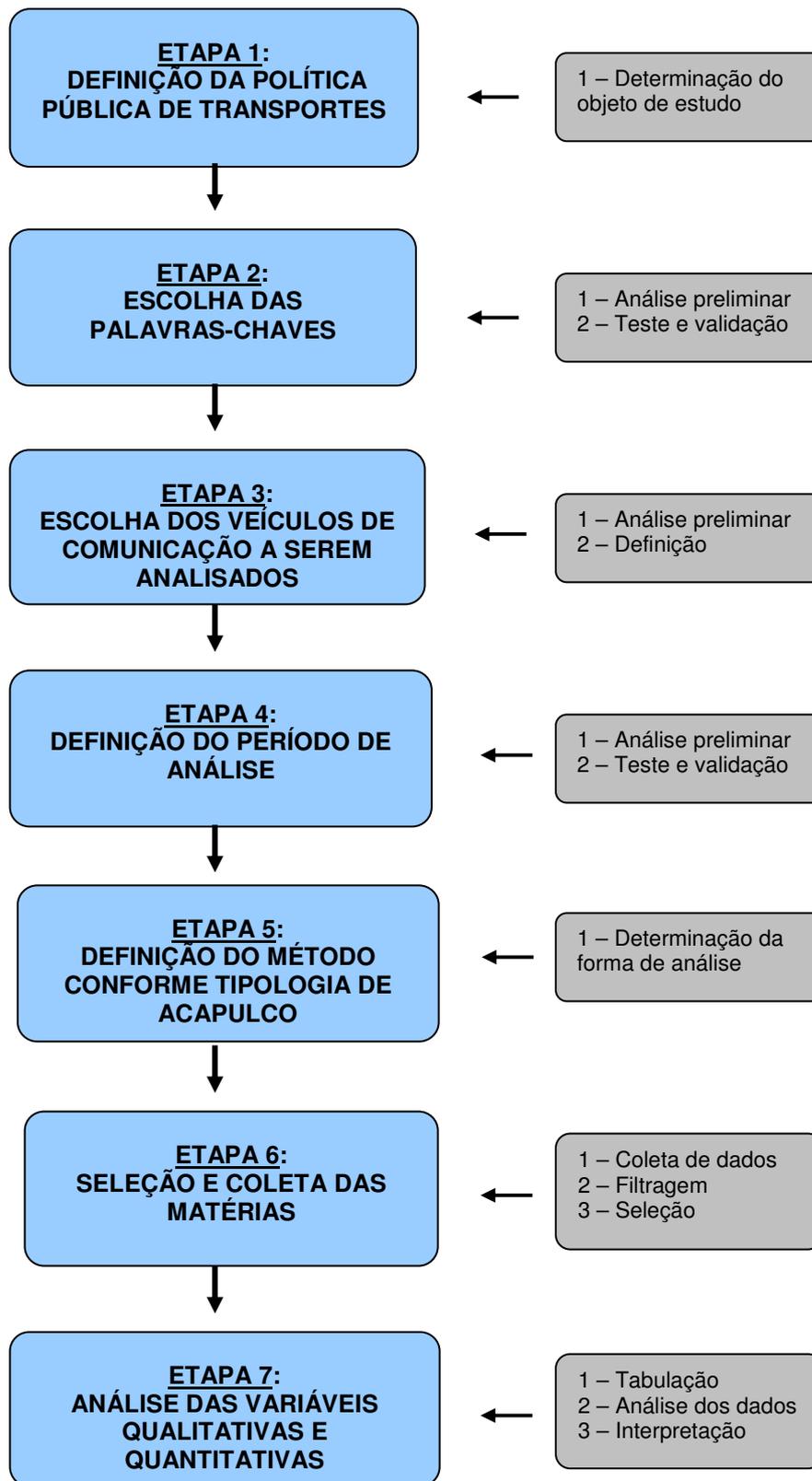
O crescente estudo das evidências sobre a relação causal do agendamento noticioso nas agendas pública e política, especialmente no exterior, se baseiam em comparações de pesquisas de opinião pública com as análises de conteúdo dos noticiários da mídia a fim de se estabelecer as conexões referentes ao fenômeno. Nas pesquisas de opinião pública, são elencadas as escalas de dimensões dos temas mais relevantes para a população, hierarquizando em relação aos veiculados na mídia. Comparando seus resultados a análise de conteúdo de veículos noticiosos (McCOMBS, 2009).

Entretanto, por ser sobremaneira onerosa e, por conseguinte, na maioria das vezes inviabilizar a pesquisa e o estudo conseqüente, buscamos através da análise de variáveis que conjuguem a metodologia de McCombs e Shaw (1972) na Teoria da Agenda afeita à ciência social da comunicação, e o modelo analítico de Kingdon (2006) sobre a dinâmica das políticas públicas, distinguir aspectos relevantes na observação do agendamento midiático de projetos e programas públicos de acordo com seus elementos de classificação de conteúdos. Estabelecendo, dessa forma, por meio da sistematização das teorias, critérios que facilitem a avaliação por meio das teorias consideradas, aplicada em evidências empíricas de políticas públicas de transportes relevantes como objeto de tema público no cenário estabelecido em períodos precedentes.

Dessa forma, a presente contribuição metodológica apresenta a estruturação que permita a identificação das variáveis do agendamento midiático de políticas públicas de transportes, sub-dividida em etapas de análise e aplicação, conforme a Figura 4.1. Na Etapa 1 define-se a política pública que será objeto de estudo. A Etapa 2 define as palavras-chaves que deverão ser utilizadas na pesquisa. A Etapa 3 delimita os veículos a serem pesquisados. Na Etapa 4 é definido o período de análise da pesquisa. A Etapa 5 determina o método em que o objeto de estudo será analisado. A Etapa 6 consiste na coleta dos dados, enquanto que na Etapa 7 parte-se para a análise dos dados coletados.

A Etapa 1, ponto inicial da pesquisa, é a definição da política pública a ser analisada, determinando o objeto de estudo, a fim de se obter o referencial ideal de palavras a serem pesquisadas, a Etapa 2. Nesta Etapa é necessária a análise das palavras escolhidas, a fim de validar-se a escolha por meio de teste que permita definir as palavras que tenham significância conforme a política pública estipulada.

Aspecto posterior fundamental à análise se dá na Etapa 3 por meio da escolha dos veículos de comunicação a serem utilizados na pesquisa. McCombs (2009) observa que estes devem ser “veículos líderes”, ou seja, que tenham tamanho tal no nível de abrangência a ser analisado a ponto de agendarem os demais. Sob pena de, em caso inverso, o veículo sob análise ser mero repetidor ou retransmissor de notícias alheias, dada a redundância das agendas noticiosas. Não sendo capaz, portanto, de fixar o tema nas agendas pública e política.



**FIGURA 4.1** – Estruturação metodológica da análise de agendamento midiático.

Ademais, McCombs (2009) demonstra que o meio televisivo é o que possui capacidade de agendamento mais rapidamente, contudo, com efeitos mais curtos quanto a seu tempo. Enquanto que o meio impresso demanda mais tempo para o agendamento, entretanto, com efeito de agenda mais prolongado, de modo a refletir também no período da análise, a Etapa 4. Nesta Etapa define-se o período a ser analisado, conforme a colocação histórica do problema existente e da proposta de política pública, sua implementação e posterior discussão de seus impactos e avaliação.

Fato a ser considerado, conforme McCombs (2009) é quanto ao período e frequência de veiculação do tema. Uma vez que a depender da temática, notícias esparsas e sem conteúdo de crise eminente ou vigente, não seriam possíveis de serem avaliadas, dado não terem seqüência capaz de ser analisada. Corrobora com a afirmação o aspecto apresentado de que o processo de agendamento é “um conjunto complexo e continuamente mutante de relações”, fato que o torna um processo em longo prazo e com efeitos não instantâneos (*idem*, p.50). Sendo necessária a análise preliminar, com sua validação através de teste de observância quantitativa.

Posterior, na Etapa 5 necessita-se a observância e classificação conforme a Tipologia de Acapulco, demonstrada na Tabela 3.1 no capítulo anterior, quanto às perspectivas de pesquisa do agendamento de acordo com o elenco de temas que competem por posições nas agendas. Configurando a forma de análise a ser adotada medida pela saliência pública do tema em relação ao foco de atenção da agenda.

A Etapa 6 consiste na coleta dos dados, filtragem de relevância e seleção para a posterior análise. Segundo McCombs (2009) os efeitos do agendamento são mais do que o resultado de quão acessível ou disponível um tópico está presente na mente do público, embora a medida empírica seja a mais utilizada para prever esses efeitos. O autor destaca que há diversos exemplos de fracasso de coberturas intensivas que, no entanto, foram incapazes de influenciar a agenda pública. Assim, a saliência do tema não se dá apenas por sua simples disponibilidade, mas especialmente por valores qualitativos do mesmo como o quê falar, como e de que forma, de acordo com a experiência direta do público sobre o tema.

Sabendo que a investigação sobre o agendamento busca fundamentalmente descortinar o grau de ênfase colocado nos tópicos noticiosos, a ponto de influenciarem a prioridade dada

a eles pelo público, a Etapa 7 se dá pela análise classificatória indicativa em um mapa de influência, quantitativo e qualitativo (Tabela 4.1). Passando pela tabulação dos dados pesquisados, análise empírica de conteúdo e interpretação quanto aos aspectos do agendamento midiático da política pública de transportes em questão.

#### **4.2.1. Variáveis de Análise**

A análise empírica de conteúdo que vise identificar o agendamento midiático deve levantar informações em relação a cada uma das notícias que abordem determinada política pública de transportes no período temporal delimitado, conforme as seguintes variáveis de análise: i) Dia da semana; ii) Seção/Editoria; iii) Espaço; iv) Abrangência; v) Tema; vi) Temática; vii) Enquadramento; viii) Fontes; ix) Valor-notícia; e, x) Agenda (Tabela 4.1).

##### **4.2.1.1. Dia da semana**

A importância da definição dos dias da semana em que as notícias analisadas foram divulgadas pode revelar um padrão de foco sobre o tema em dias e datas, pré-estipuladas ou não, que determinem maior ou menor grau de sucesso do agendamento, conforme os dias de maior ou menor audiência. Dessa forma, sua análise permite avaliar a existência de padrões que possam auxiliar no entendimento da relevância de determinadas notícias em dias específicos.

Como exemplo, a incidência maior de acidentes de veículos em finais de semana por conta do abuso da ingestão de bebidas alcoólicas, possibilita a aparição do tema do trânsito nos dias subsequentes com maior intensidade.

DADO	CLASSIFICAÇÃO	RELATIVIDADE
Dia da semana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Domingo</li> <li>▪ Segunda-feira</li> <li>▪ Terça-feira</li> <li>▪ Quarta-feira</li> <li>▪ Quinta-feira</li> <li>▪ Sexta-feira</li> <li>▪ Sábado</li> </ul>	Quando a notícia foi veiculada.
Seção/Editoria	Classificativa conforme o veículo analisado.	Onde a notícia foi exposta.
Espaço	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coluna de opinião</li> <li>▪ Editorial</li> <li>▪ Manchete</li> <li>▪ Nota</li> <li>▪ Opinião do público</li> <li>▪ Reportagem</li> <li>▪ Entrevista</li> </ul>	Localização da notícia.
Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Municipal</li> <li>▪ Regional</li> <li>▪ Nacional</li> <li>▪ Internacional</li> </ul>	Local referencial da notícia.
Tema	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acidente</li> <li>▪ Constatação</li> <li>▪ Prevenção</li> </ul>	Foco motivacional do fato noticioso.
Temática	Explicação da notícia.	Sobre o que é tratado.
Enquadramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educacional</li> <li>▪ Estatística</li> <li>▪ Negativo</li> <li>▪ Neutro</li> <li>▪ Penalidade</li> <li>▪ Perigo</li> <li>▪ Positivo</li> <li>▪ Problema</li> <li>▪ Segurança</li> <li>▪ Solução</li> <li>▪ Violência</li> </ul>	Como o fato noticioso foi exposto.
Fontes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mídia</li> <li>▪ População</li> <li>▪ Governo</li> <li>▪ Especialista</li> </ul>	Quem é referenciado.
Valor-notícia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Amplitude</li> <li>▪ Clareza</li> <li>▪ Consonância</li> <li>▪ Continuidade</li> <li>▪ Composição</li> <li>▪ Freqüência</li> <li>▪ Inesperado</li> <li>▪ Negatividade</li> <li>▪ Personalização</li> <li>▪ Referência a nações de elite</li> <li>▪ Referência a pessoas notórias</li> <li>▪ Significância</li> </ul>	Critério de noticiabilidade.
Agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Problema</li> <li>▪ Proposta</li> <li>▪ Política</li> </ul>	Aspecto público noticiado.

**TABELA 4.1** – Método de análise para pesquisa em agendamento midiático de política pública de transportes. Fontes: Elaboração própria a partir de Galtung e Ruge (1993 *apud* TRAQUINA, 2005) e Kingdon (2006).

#### 4.2.1.2. Seção/Editoria

A seção ou editoria que a notícia é exposta permite apontar sua exposição no veículo em análise auxiliando no entendimento de como a mesma é compreendida e exposta para sua audiência. Da mesma forma que, ao revelar padrões de veiculação, pode ser objeto de trabalho junto ao *gatekeeping* específico da seção em que é reiteradamente veiculada, a fim de se obter espaços em trabalhos futuros a serem implementados com vistas ao agendamento de projetos.

#### 4.2.1.3. Espaço

O espaço, ou a localização da notícia no veículo analisado, é capaz de demonstrar a relevância dada ao tema. Uma vez que em comunicação o valor pecuniário é dado pelo tempo e espaço ocupado, a localização da matéria que, diretamente reflete o espaço físico ou temporal relegado à temática, permite a análise de sua saliência no veículo e, conseqüentemente perante a sua audiência.

Por exemplo, a manchete de um jornal impresso, ou a notícia de abertura de um jornal televisivo, demonstra a importância relativa em relação ao tema, como o principal daquela edição, com reflexos diretos na hierarquização de relevância dada pelos seus leitores ou telespectadores quanto a temática envolvida.

#### 4.2.1.4. Abrangência

Fator relevante para o entendimento de sua amplitude, a abrangência noticiosa aborda o local de referência da notícia e a análise quanto ao fato noticiado em relação ao espaço geográfico delimitado na matéria. Dessa forma, referência de dados regionais em comparação a médias nacionais ou internacionais, por exemplo, podem delimitar a importância de fatos em comparação a outras localidades.

Exemplo se dá pela análise de valores investidos em infraestrutura de transportes em dado país em relação a outros, o que pode revelar se a média oferecida compactua com valores internacionais, ou se estão acima ou abaixo dos dados referenciados na matéria.

#### 4.2.1.5. Tema

O tema se refere ao foco motivacional do fato noticiado, que baseia o enquadramento da notícia. Delimita-se em relação às políticas públicas de transportes, três classificações de temas motivacionais referentes: i) acidentes; ii) constatação; e, iii) prevenção. Os acidentes são os relatos, focos marcadamente motivacionais, dado seu impacto perante a opinião pública, sendo, ainda, fator de alerta para possibilidade ou uso de projetos de políticas públicas. A classificação de constatação se dá para ocorrências que se referem a estatísticas e fatos noticiados, que não se refira a relato de acidentes ou a prevenção desses. O tema prevenção baseia-se em notícias de ações ou discussão de idéias e intenções quanto a eventos, projetos ou discurso que tenha como foco a prevenção de acidentes, incidentes e aspectos positivos quanto a benefício direto de políticas públicas de transportes implantadas ou a serem implementadas.

#### 4.2.1.6. Temática

A temática aborda o assunto, matéria ou argumento predominante tratado na notícia analisada, conforme seu tema principal e a classificação textual enquadrada. Baseia-se no motivo fundamental da composição noticiosa, da qual se refere fundamentalmente o título e o corpo da matéria.

#### 4.2.1.7. Enquadramento

O enquadramento é a idéia central que organiza o conteúdo noticioso, que por sua vez fornece um contexto e sugere sobre como o assunto é tratado através do uso da seleção, ênfase, exclusão e elaboração textual. Assim, o enquadramento é a saliência da seleção do

aspecto da realidade percebida no texto, de modo tal que promova a interpretação causal por meio do tratamento ao item descrito. De maneira que o enquadramento, por meio da ênfase em determinados atributos particulares da notícia, permite gerar perspectiva de interpretação sobre o foco de seu entendimento e o conseqüente meio de agendamento.

O enquadramento de políticas públicas de transportes pode ser classificado em mais de um aspecto, conforme suas características textuais, em: i) Educacional, quando se refere a premissa de modo educacional da notícia; ii) Estatística, quando baseia-se em dados quantitativos; iii) Negativo, quando o fato é relatado negativamente; iv) Neutro, quando não toma partido em relação a conseqüência do fato; v) Penalidade, quando referente a punição de ato praticado; vi) Perigo, quando demonstrado em forma de alerta a problemas; vii) Positivo, quando relacionado de forma positiva; viii) Problema, quando relatado a constatação da questão problemática; ix) Segurança, quando ligada a causas que possam gerar conseqüências de segurança ou a falta dela; x) Solução, quando relacionado a medidas delimitadas, ou já tomadas, para a resolução de questões enfrentadas; e, xi) Violência, quando o fato noticiado expõe de forma contundente questão inversa à segurança.

#### 4.2.1.8. Fontes

A análise das fontes permite distinguir quem são referenciados nas notícias em análise, a fim de se delimitar a diferenciação de agenda e os padrões de usos conforme suas freqüências e disponibilidades. São quatro as fontes de notícias, que podem ser utilizadas de forma separadas ou mescladas na mesma matéria: i) Mídia, os próprios autores da notícia ou quando se utiliza de informações provenientes de outros veículos; ii) População, interessados, beneficiários ou não da temática desenvolvida; iii) Governo, atores governamentais representantes de órgãos públicos de qualquer esfera, eleitos ou não; iv) Especialista, representante da academia ou pessoa especializada na temática desenvolvida na notícia.

#### 4.2.1.9. Valor-notícia

O valor-notícia auxilia no entendimento do fato em notícia, ou seja, na consideração de alternativas que concebem o que é, ou não, noticiável conforme a percepção do veículo. Assim, os critérios de noticiabilidade, se formam por meio do conjunto de valores-notícia que guiam e determinam se um acontecimento, ou assunto, é suscetível de ser julgado como merecedor de ser transformado em matéria noticiável, a fim de que se tenha “valor” a ponto de se tornar notícia.

São doze os critérios de valores-notícia, conforme visto no capítulo anterior: i) a frequência ou duração do acontecimento; ii) a amplitude do evento; iii) a clareza, ou, simplificação; iv) a significância, ou, proximidade; v) a consonância, ou seja, a facilidade de inserir algo novo em uma velha idéia ao que se espera que aconteça; vi) o inesperado; vii) a continuidade, isto é, a continuação do que já ganhou notoriedade; viii) a composição, ou seja, a necessidade de manter equilíbrio entre as notícias com diversidade de assuntos; ix) a referência a nações de elite; x) a referência a pessoas de elite, isto é, notoriedade do autor; xi) a personalização, como referência aos sujeitos envolvidos; e, xii) a negatividade, ou seja, notícias negativas, onde se encaixam ainda o conflito, a infração e os escândalos.

#### 4.2.1.10. Agenda

A análise dos critérios de agenda reflete o seu foco de atenção e a forma com que a notícia é estabelecida em relação aos critérios públicos do que é noticiado em consonância com os fatores da dinâmica social das políticas públicas, classificada conforme o fato noticiado em três categorias: i) Problema, questão temática a ser resolvida; ii) Proposta, idéias resolutivas atrelada ao tema; e, iii) Política, fluxo político relacionado à dinâmica do tema.

Desse modo, a análise das conexões entre os critérios de agenda, relacionando-os ao estudo empírico de conteúdo e informações em relação às notícias que abordem a política pública de transportes no período temporal delimitado, permite a elaboração de um mapa de influência, quantitativo e qualitativo, determinando a saliência do tema. Proporcionando informações que permitam demonstrar o grau de agendamento midiático a ponto de ser

testada sua relevância em relação a implementação do projeto, bem como seu uso adequado para projetos futuros.

### **4.3. ANÁLISE DOS DADOS**

A análise dos dados é fundamentada nos modelos de medição estatístico quantitativo discreto, por meio dos números pertencentes aos conjuntos de variáveis observadas, e qualitativa ordinal em esquemas com hierarquização lógica, conforme sua contagem e classificação, baseados na fundamentação teórica da pesquisa.

De modo a possibilitar a análise empírica de conteúdo que vise identificar o agendamento midiático segundo sua ocorrência no período estipulado, analisando-se qualitativamente de acordo com os critérios de seleção e classificação e, posteriormente, passando-se a análise quantitativa que referencie os itens de maior relevância e assiduidade, estipulando o mapa de saliência do tema e a possibilidade do agendamento midiático da política pública de transportes em questão.

Por meio de tabela comparativa dos dados levantados verificar-se-á as ocorrências semelhantes e a possibilidade de existência de padrões de cobertura que permitam detalhar aspectos relevantes no detalhamento do agendamento midiático das políticas e projetos de transportes.

A tabela deve conter todas as variáveis e suas respectivas classificações. Efetuando-se as comparações das classificações de variáveis, estruturando o mapa de saliência da política em análise no meio pesquisado, a fim de delimitar a existência do agendamento e os principais fatores para sua existência e sucesso.

## **5. APLICAÇÃO DA PROPOSTA DE CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA**

### **5.1. APRESENTAÇÃO**

Como forma de exemplificação prática da proposta de contribuição metodológica de avaliação do agendamento midiático de políticas públicas de transportes, busca-se nesta seção avaliar sua aplicabilidade por meio de modelo empírico, seguindo as etapas metodológicas estipuladas no capítulo anterior.

Para tanto, é apresentada como política pública a ser analisada a proposta de projeto de lei que alteraria o Código de Trânsito Brasileiro quanto ao teor alcoólico legalmente permitido para condução de veículos automotores no país. Apresentando as etapas metodológicas, a análise dos dados e as considerações finais.

### **5.2. DEFINIÇÃO E ANÁLISE DAS ETAPAS**

Conforme estipulado para a Etapa 1, o exemplo em questão tem como foco a análise do agendamento midiático da política pública com objetivo de promoção de segurança no trânsito, e prevenção de acidentes por meio da redução do volume de álcool aceitável no sangue dos condutores de veículos automotores, instituída por meio de Lei Federal no ano de 2008.

Trata-se de demanda recorrente, conforme classificado por Rua (2009), que por meio da Lei Federal nº 11.705, de 19 de junho de 2008, alterando a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Lei que ficou amplamente conhecida como “Lei Seca”.

A Lei nº 11.705, proveniente da Medida Provisória nº 415 editada pelo Governo Federal, alterou dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro, com a finalidade de estabelecer alcoolemia zero, impondo penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool. Sendo tema de acalorados debates, tanto no período de discussão da proposta, quanto após sua sanção. Tendo sido foco temático de diversas reportagens e matérias jornalistas à seu respeito, tanto positiva quanto negativamente.

Uma das propulsoras de transformação do tema público em agenda política, demonstrando a importância do “problema”, foram casos recentes, à época, de acidentes de trânsito envolvendo motoristas embriagados. Dentre os casos, um especificamente se mostrou ainda mais relevante e emblemático, que foi o acidente que ficou conhecido como a “tragédia da Ponte JK”. Ocorrido em 06 de outubro de 2007 em Brasília (DF), o acidente vitimou três mulheres e feriu outras duas pessoas que estavam em veículo que foi abalroado em sua traseira por outro, cujo motorista provou-se estar sob efeito de bebidas alcoólicas e em alta velocidade na via.

O fato foi tema de noticiário em todo o país, caracterizando-se como evento-foco, sendo ainda mais coberto pelos veículos de comunicação do Distrito Federal, tendo importância singular na transformação do “problema” em “agenda pública” e na efetivação do tema em “agenda de política pública”, dada a relevância e proximidade física com o poder legislador decisório central do país.

Como estágio da Etapa 2, a análise preliminar de noticiário disperso demonstrou que as palavras “trânsito” e “álcool” se faziam presentes na imensa maioria das notícias veiculadas sobre a temática, sendo relevantes para a pesquisa o que pode ser confirmado em teste de busca de notícias em veículos noticiosos.

Para efeito da Etapa 3, o veículo de comunicação escolhido para a referente análise foi o jornal impresso Correio Braziliense, referência nacional e líder do seguimento na região Centro-Oeste do país, com média de participação no mercado de 86% no Distrito Federal, segundo dados do Instituto Verificador de Circulação publicado no Diários Associados (2012).

O período estipulado antecedente a implementação da política pública para efetivação da Etapa 4 de pesquisa foram os meses de dezembro de 2007 e janeiro de 2008. Quando então foram analisadas todas as matérias, reportagens, colunas de opinião e demais espaços no referido jornal que referenciassem no mesmo texto as palavras-chaves “trânsito” e “álcool”, que relacionassem ambas as palavras a discussões, casos e estatísticas sobre suas conseqüências. Verificou-se antecipadamente a validade do período, comprovando sua aplicabilidade dado o número de referências encontradas no período.

Conforme a Etapa 5, na classificação da Tipologia de Acapulco (Tabela 3.1) a perspectiva de pesquisa do agendamento midiático do caso em análise se dá pelo formato intitulado "História Natural", em que se mede a relevância de um único tema na agenda em relação a toda população, limitando o foco a apenas um tema da agenda midiática, no caso, a política pública definida para a análise.

Desse modo na Etapa 6, por meio de análise empírica de conteúdo foram selecionadas vinte e oito referências relacionadas à pesquisa, sendo doze no mês de dezembro de 2007, e dezesseis em janeiro de 2008, avaliadas conforme as variáveis do método de análise proposto. Adicionando ainda a data de veiculação e título da matéria, a fim de melhor ambientar a pesquisa realizada e efetivar a Etapa 7 quanto a análise das variáveis qualitativas e quantitativas estipuladas, como segue na Tabela 5.1.

<b>Data</b>	<b>Dia</b>	<b>Título</b>	<b>Seção</b>	<b>Espaço</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Tema</b>	<b>Temática</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Fontes</b>	<b>Valor-notícia</b>	<b>Agenda</b>
02/12/2007	Domingo	Velozes?	Revista	Reportagem	Internacional	Prevenção	Consequência de acidentes de trânsito	Problema	Mídia e Especialista	Referência a nações de elite	Problema
06/12/2007	Quinta	Injeção de recursos	Brasil	Reportagem	Brasil	Prevenção	Medidas do Governo Federal	Prevenção e Soluções	Mídia, População e Governo	Significância	Política
06/12/2007	Quinta	Jovens e o trânsito	Opinião	Coluna de opinião	Brasil	Constatação	Álcool como causa de acidentes	Problema	Mídia e Governo	Continuidade	Problema
09/12/2007	Domingo	Os excessos dos brasileiros	Cidades	Reportagem	Distrito Federal	Constatação	Infrações de trânsito	Estatística e Problema	Mídia, População, Governo e Especialista	Negatividade	Problema
13/12/2007	Quinta	Médicos em blitz contra bebedeira	Cidades	Reportagem	Brasil	Prevenção	Proposta de medida para comprovação	Soluções	Mídia e Governo	Consonância e Continuidade	Proposta
16/12/2007	Domingo	Mistura perigosa	Brasil	Reportagem	Brasil	Prevenção	Propostas em tramitação para alterar Código de Trânsito	Problema, Soluções	Mídia e Especialista	Negatividade	Proposta
16/12/2007	Domingo	Vidas desperdiçadas	Brasil	Reportagem	Brasil	Constatação	Álcool como maior causador de acidentes de trânsito	Estatística, Problema	Mídia, População, Governo e Especialista	Negatividade	Problema
22/12/2007	Sábado	Medidas para reduzir violência	Cidades	Reportagem	Distrito Federal	Prevenção	Detran promete investir em prevenção	Violência, Soluções	Mídia, Governo e Especialista	Negatividade	Proposta
23/12/2007	Domingo	Telefone, livros e maquiagem	Cidades	Reportagem	Distrito Federal	Constatação	Ações que causam acidentes de trânsito	Problema, Perigo	Mídia, População, Governo e Especialista	Significância	Problema
29/12/2007	Sábado	Cuidado nas estradas	Opinião	Editorial	Brasil	Constatação	Alerta sobre perigos das estradas e cobra medidas	Perigo, Segurança	Mídia, Governo e Especialista	Negatividade	Problema
30/12/2007	Domingo	Jovens, álcool e volante	Capa	Manchete	Brasil	Constatação	Jovens e álcool: acidentes	Violência, Problema	Mídia	Negatividade	Problema

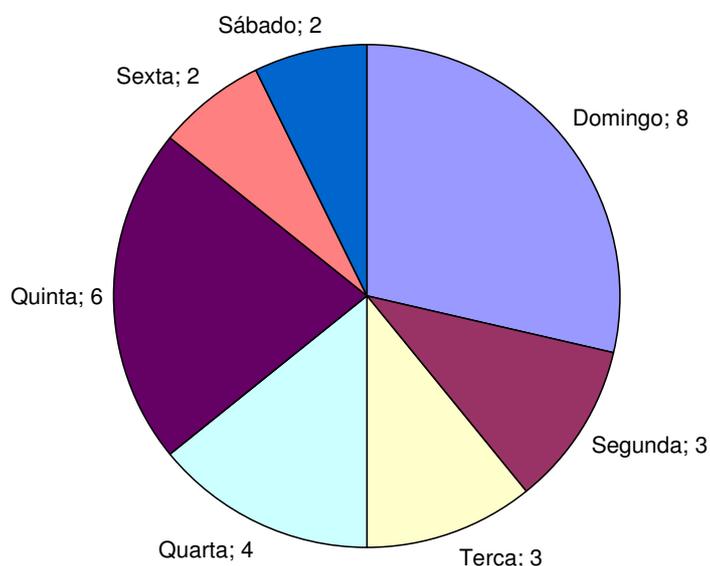
<b>Data</b>	<b>Dia</b>	<b>Título</b>	<b>Seção</b>	<b>Espaço</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Tema</b>	<b>Temática</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Fontes</b>	<b>Valor-notícia</b>	<b>Agenda</b>
30/12/2007	Domingo	Combinação desastrosa	Cidades	Reportagem	Brasil	Constatação	Jovens e álcool como maiores causadores de acidentes	Problema, Perigo	Mídia, População, Governo e Especialista	Negatividade	Problema
01/01/2008	Terça	Álcool	Opinião	Nota	Brasil	Constatação	Aumento do imposto em bebidas para prevenção	Problema, Soluções	Mídia e Governo	Amplitude e Consonância	Proposta
03/01/2008	Quinta	Menos mortes no país	Brasil	Reportagem	Brasil	Constatação	Balanco de acidentes no feriado	Estatística	Mídia e Governo	Significância e Inesperado	Problema
04/01/2008	Sexta	Mais rigor contra os infratores	Capa	Manchete	Brasil	Constatação	Ano anterior o mais violento, Governo estuda medidas	Segurança, Penalidades	Mídia	Significância, Consonância e Negatividade	Problema
04/01/2008	Sexta	Cerco aos infratores	Brasil	Reportagem	Brasil	Constatação	Ano anterior o mais violento, Governo estuda medidas	Estatística, Penalidades	Mídia e Governo	Significância, Consonância e Negatividade	Problema
13/01/2008	Domingo	Cerco aperta sobre motoristas bêbados	Brasil	Reportagem	Brasil	Constatação	Estudo sobre alcoolizados, Governo estuda medidas	Estatística, Segurança	Mídia, População, Governo e Especialista	Significância, Referência a nações e Negatividade	Problema
14/01/2008	Segunda	Lei seca para os motoristas após carnaval	Capa	Manchete	Brasil	Prevenção	Álcool entra na mira de ações do Governo	Segurança, Prevenção	Mídia	Amplitude, Significância e Consonância	Proposta
14/01/2008	Segunda	Governo quer vetar álcool nas estradas	Brasil	Reportagem	Brasil	Prevenção	Governo propõe proibição de venda de álcool nas rodovias	Problema, Soluções	Mídia, População e Especialista	Amplitude e Significância	Proposta
14/01/2008	Segunda	Metade dos acidentes é causada por bebida	Brasil	Reportagem	Brasil	Constatação	Acidentes em rodovias causados por embriaguez	Problema, Estatística	Mídia, População e Especialista	Amplitude, Composição e Negatividade	Problema
22/01/2008	Terça	Lei seca nas estradas	Brasil	Reportagem	Brasil	Prevenção	Governo proíbe venda de bebida nas rodovias	Segurança, Prevenção	Mídia e Governo	Amplitude e Significância	Política

<b>Data</b>	<b>Dia</b>	<b>Título</b>	<b>Seção</b>	<b>Espaço</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Tema</b>	<b>Temática</b>	<b>Enquadramento</b>	<b>Fontes</b>	<b>Valor-notícia</b>	<b>Agenda</b>
22/01/2008	Terça	Teste de embriaguez pode ajudar	Brasil	Reportagem	Distrito Federal	Constatação	Teste de embriaguez pode ajudar na prevenção	Estatística, Soluções	Mídia, População, Governo e Especialista	Significância e Composição	Proposta
23/01/2008	Quarta	Controle maior no carnaval	Cidades	Reportagem	Distrito Federal	Prevenção	Polícia Rodoviária produz ação preventiva	Segurança, Prevenção	Mídia e Governo	Significância	Problema
23/01/2008	Quarta	Punições mais rigorosas	Brasil	Reportagem	Brasil	Prevenção	Mudanças no Código de Trânsito é gestada	Penalidades, Soluções	Mídia, Governo e Especialista	Significância, Continuidade e Composição	Proposta
23/01/2008	Quarta	Ministros divergem sobre fiscalização	Brasil	Reportagem	Brasil	Constatação	Governo diverge sobre capacidade de fiscalização	Problema, Estatística	Mídia e Governo	Continuidade, Inesperado e Negatividade	Problema
24/01/2008	Quinta	Somos crescidinhos	Opinião	Coluna de opinião	Brasil	Constatação	Comentário sobre a responsabilidade e dos motoristas	Problema, Soluções	Mídia	Composição	Problema
30/01/2008	Quarta	Bebida alcoólica farta na estrada	Cidades	Reportagem	Distrito Federal	Prevenção	Polícia rastreia pontos de venda de bebidas para repressão	Problema, Prevenção	Mídia, População, Governo e Especialista	Significância, Continuidade e Referência a nações de elite	Problema
31/01/2008	Quinta	Perigo nas vias que cortam o DF	Cidades	Reportagem	Distrito Federal	Constatação	Problemas das rodovias além do consumo de álcool	Problema, Perigo	Mídia, População e Governo	Significância e Composição	Problema

**TABELA 5.1** – Exemplificação da metodologia de análise do agendamento midiático em política pública de transportes aplicada.

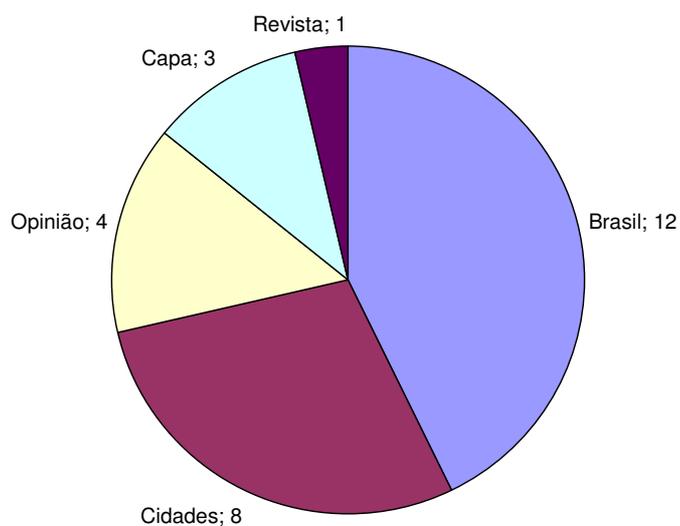
### 5.2.1. Análise das Variáveis

Observou-se dos resultados do período analisado uma frequência maior em relação a notícias veiculadas no domingo, com oito ocorrências. Enquanto quinta-feira teve seis ocorrências, quarta-feira quatro, segunda e terça-feira três cada, sexta-feira e sábado com duas cada. Dessa forma tem-se a importância do tema abordado, uma vez ser o domingo o dia de maior relevância para os jornais impressos no Brasil, dado ser a data de maior circulação e vendas (DIÁRIOS ASSOCIADOS, 2012). Aspecto relevante e positivo para o agendamento midiático (Figura 5.1).



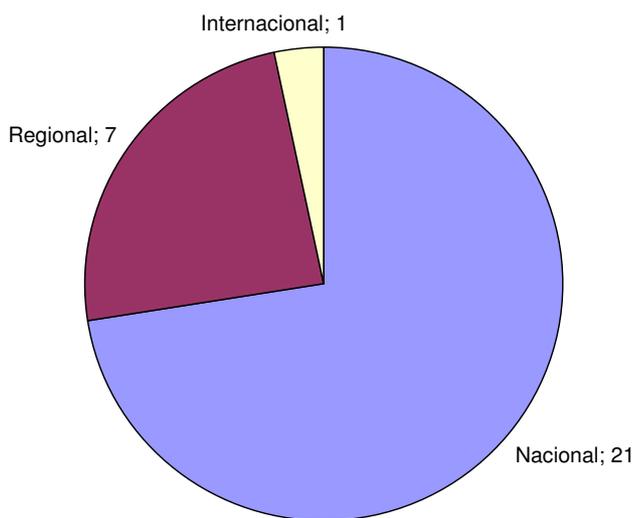
**FIGURA 5.1** – Análise da variável de agendamento na mídia: dia de veiculação.

Quanto à editoria mais utilizada para as notícias referentes, observou-se que a seção “Brasil” foi a mais vezes elencada, com doze notícias. Posteriormente a seção “Cidades” com oito, “Opinião” com quatro, “Capa” com três e “Revista” com uma (Figura 5.2). Relevante destacar que a abrangência da matéria influencia diretamente a seção estipulada para sua veiculação.



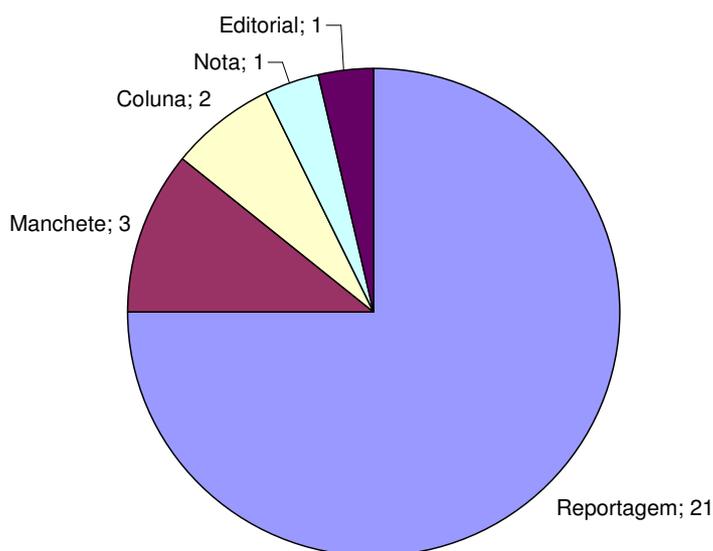
**FIGURA 5.2** – Análise da variável de agendamento na mídia: seção

Revelando conformidade com o observado, a abrangência nacional foi a com maior número de notícias, vinte e uma, ficando a abrangência regional com sete, e internacional com uma (Figura 5.3). O que demonstra ser o tópico de relevância para todo o país, mais que unicamente regional.



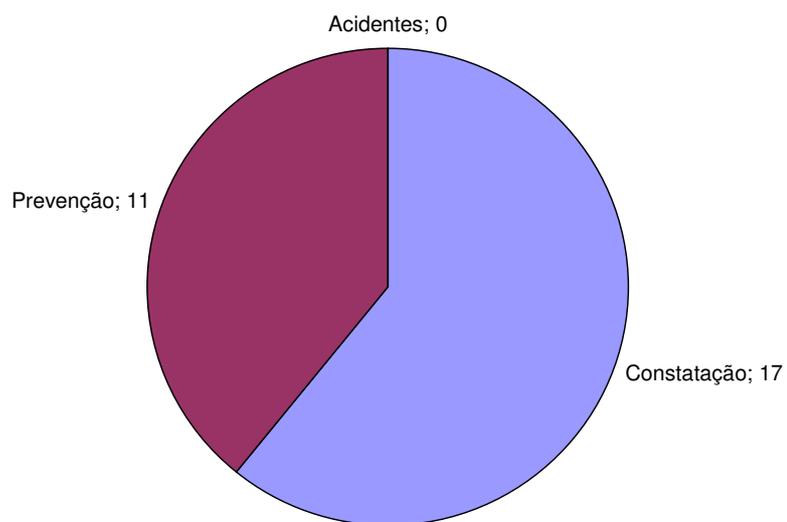
**FIGURA 5.3** – Análise da variável de agendamento na mídia: abrangência.

Cabe ressaltar que o tema foi matéria de capa em três edições no período analisado. Apesar de um número inferior às outras seções, revela a importância do mesmo no conteúdo do veículo de comunicação, dada a hierarquização temática refletida na importância do espaço das manchetes de capa. Sendo o espaço mais vezes ocupado cabendo a reportagens sobre o tema, com vinte e uma no período em análise (Figura 5.4).

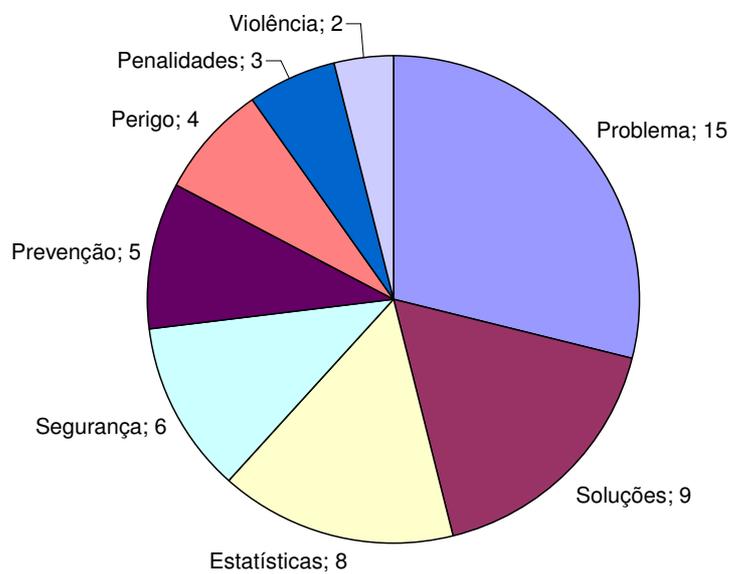


**FIGURA 5.4** – Análise da variável de agendamento na mídia: espaço.

Quanto ao tema, tem-se que as matérias de “constatações”, que revelam dados e observações do ambiente foram elencadas por dezessete vezes, enquanto o tema da “prevenção”, que descreve ações e propostas de ações de prevenção a acidentes, esteve por onze vezes em evidência (Figura 5.5). Observa-se que os fatos e dados do dia-a-dia são as maiores fontes noticiosas das matérias na temática analisada, na maioria das vezes elencados como “problemas” a serem resolvidos. Fato comprovado na análise dos enquadramentos, que confirmam que o enquadramento “problema” é o que por mais vezes é trabalhado na notícia no período pesquisado, quinze vezes. Posteriormente, dentre os mais citados, estão “soluções” com nove, uso de “estatísticas” com oito, e “segurança” com seis (Figura 5.6).

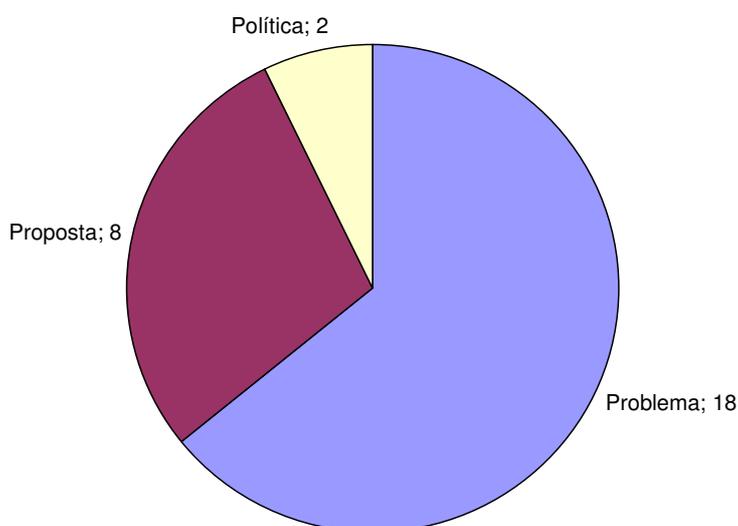


**FIGURA 5.5** – Análise da variável de agendamento na mídia: tema.



**FIGURA 5.6** – Análise da variável de agendamento na mídia: enquadramento.

Ademais, o foco da notícia em relação ao agendamento também confirma e reflete os dados anteriormente analisados à medida que revelou na maioria dos casos o tema relatado como “problema”, em dezoito vezes. Seguido de “proposta” com oito, e “política” com duas (Figura 5.7). O dado confirma a importância dos veículos jornalísticos como fatores fundamentais no entendimento do problema a fim de se transformar em questão pública e em posterior objeto na agenda pública e de políticas públicas, conforme citado por Kingdon (2006), Subirats (2006), Rua (2009) e McCombs (2009).



**FIGURA 5.7** – Análise da variável de agendamento na mídia: agenda.

Complementando a análise, observou-se a importância dos dados e relatos oficiais, observados nas fontes governamentais, assim como a relevância de especialistas no tema, como fonte por vezes utilizada, demonstrando o espaço para a colocação de opiniões diferenciadas e na capacidade de levar em discussão aspectos da agenda especializada para ancoragem da agenda pública. Enquanto que a significância e a negatividade advinda foram as principais classificações em relação ao valor-notícia do período em análise. Demonstrando que a proximidade e importância do tema, aliada às possibilidades de aspectos negativos relacionados, são os focos fundamentais das notícias que agendaram o tópico no veículo de comunicação em estudo.

### **5.2.2. Considerações Finais**

A observação da exemplificação do modelo metodológico para análise do agendamento midiático da política pública de transportes em análise, apesar de restrita e não exaustiva, leva a crer que o tema, amparado nas palavras-chaves “álcool” e “trânsito”, fora foco do noticiário no veículo de comunicação em questão. Com forte saliência e significação, especialmente para demonstrar a problemática da questão, com possíveis conseqüências na agenda pública e de políticas públicas.

Observa-se, dessa forma, que a veiculação de notícias relativas a políticas públicas de transportes em dias de maior circulação, com abrangência nacional, ocupando espaços relevantes no veículo de comunicação, enquadrada como problema a ser resolvido pela sociedade, assim como sua caracterização como significante atrelada à negatividade proveniente do valor-notícia, foram os meios mais eficazes de foco do agendamento analisado.

Destaca-se, ainda, que este agendamento é fator de trabalho em médio e longo-prazos, devendo ser executado pelos seus interessados em um esforço contínuo por meio profissional abalizado em assessoria de imprensa. Agregado ao fato de que a variável da agenda ter grande relevância, o que permite dizer quanto a importância do tema ser demonstrado primeiramente como “problema”, sendo posteriormente e com o passar do tempo apresentado em conjunto com a “proposta” de solução, angariando o apoio político para sua implementação, resultado final do agendamento.

Ademais, matérias que levantavam possíveis soluções, ou reivindicavam medidas do Governo para a solução do “problema” demonstram, por vezes, “janelas de oportunidade” para a efetivação da política, conforme observa Kingdon (2006). Fato este que veio a se concretizar mais à frente com a implementação da Lei nº 11.705, que alterou o Código de Trânsito Brasileiro, estabelecendo alcoolemia zero e impondo penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool. Lei que ficou amplamente conhecida como “Lei Seca”, mesma nomenclatura utilizada em manchetes de notícias a respeito do tema que foram publicadas quando de sua discussão.

Acrescenta-se que por meio de entrevista concedida em 21 de dezembro de 2011 pelo Deputado Federal Hugo Leal, relator da Lei em análise, o mesmo confirmou a importância da mídia para o agendamento do tema e a instituição da lei. Complementando no entendimento de que a hipótese do agendamento em análise é verdadeira, comprovando a relação agenda da mídia com a agenda pública e política, conforme é possível verificar no “Anexo I” deste trabalho e nas seguintes passagens:

“Os fatos acontecidos no final do ano de 2007, com ampla repercussão pelos meios de comunicação, com certeza, inspiraram o governo à edição da MP 415 o que nos permitiu o necessário aprimoramento transformando-a na Lei 11.705/08.”

“Estamos convencidos de que a verdadeira e definitiva solução para a questão da violência no trânsito brasileiro, além de exigir legislação adequada e punições severas e rápidas, passa principalmente por uma profunda mudança comportamental de toda a sociedade, só possível com educação e informação.”

“A informação, pelo desenvolvimento de campanhas permanentes de prevenção e segurança no trânsito que tenham amplo alcance, só possível com a indispensável repercussão dos meios de comunicação.”  
(Anexo I)

A despeito do tópico de considerações finais, dado o limite da exemplificação do uso da contribuição metodológica em período temporal bastante reduzido, a aplicação do modelo não possibilitou elencar com exatidão suficiente quais as variáveis permitiram que o agendamento midiático exercesse influência na implementação do projeto.

Todavia, haja vista o cabedal teórico analisado, além das limitações descritas, o esforço final permite assentir que a contribuição é válida e que deve ser objeto de estudo amplo e aprofundado, como forma de se obter, e utilizar, importante ferramenta disponível para a implantação de projetos de políticas públicas de transportes efetivas.

## **6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **6.1. APRESENTAÇÃO**

Este capítulo apresenta as conclusões e recomendações provenientes do estudo, assim como objetiva demonstrar suas dificuldades, pontos positivos e negativos das contribuições metodológicas propostas quanto a análise do agendamento midiático de políticas públicas de transportes.

### **6.2. TÓPICOS CONCLUSIVOS**

Utilizando-se dos conceitos firmados originalmente por McCombs e Shaw (1972), de que a mídia não determina como pensar, mas sobre o quê pensar, pode-se inferir que as constituições do processo de informação são determinantes na forma como um fato é refletido dentro de uma realidade construída a partir de estímulos comunicacionais trocados entre sociedade e a mídia, em um ciclo contínuo. Ou seja, a forma de um fato ser apresentado como notícia é determinante para o seu agendamento ou não perante a sociedade. Tanto é assim que, se um fato, independente do seu grau de relevância, não chegar até a mídia, dificilmente se transformará em agenda pública e, conseqüentemente, ainda mais dificilmente em agenda de políticas. Pois, como relatado pelos diversos autores aqui referenciados, embora possa provocar algum movimento dentro de um determinado universo não midiático, é como se nunca tivesse realmente acontecido.

Desse modo, a relevância da análise do tema, em relação a políticas públicas de transportes se destaca à medida que se insere como ferramental colocado à disposição para elevar a viabilidade de implementação de projetos, utilizando de forma favorável a opinião pública através da mídia.

Os veículos de comunicação de massa, por meio de jornalismo ou propaganda, são poderosos instrumentos de transmissão de mensagens, mas, a formação de um conceito ou imagem demanda algum tempo pra cristalizar-se aos olhos da opinião pública, sendo um

processo contínuo, lento e gradual. Assim, o trabalho para a aferição dos veículos de comunicação e conquista da opinião pública são trabalhos minuciosos, permanentes e sutis.

Contudo, deixa-se registrado que o trabalho, muito menos seus efeitos, não são passíveis de serem utilizados indiscriminadamente, independente da idéia ou projeto em questão, uma vez ter que passarem sob o crivo da opinião pública, cada vez mais consciente de suas necessidades, mas também de suas convicções, direitos e consequência dos atos públicos e políticos.

Ademais, ressalta-se o relativo vanguardismo do tema, quando relacionado a políticas públicas, em especial de transportes, o que gera dificuldades quanto à existência de bibliografias específicas e, bem como, requerendo esforços de longo prazo para seu teste e aplicação, superior ao disponível. Uma vez que o estudo da relevância de tópicos midiáticos e seus efeitos na opinião pública são graduais, requerendo prazos que excedem ao limite para a formulação da dissertação, não permitindo sua total aplicabilidade no presente estudo. Ainda assim, como resultado do esforço empreendido buscou-se delimitar os passos a serem executados quanto à pesquisa de efeitos, com as consequentes conclusões e recomendações necessárias a facilitar o uso do ferramental em políticas públicas de transportes futuras.

Sendo o tempo o fator limitante principal quanto à aplicação do método de análise proposto, o estudo não exaure a necessidade de detalhamento por meio da avaliação de política pública de transportes que possa gerar conclusões quanto a sua aplicação, confirmando sua contribuição no campo de estudo das políticas públicas e planejamento de transportes.

De toda forma, o presente trabalho pretendeu contribuir para uma compreensão mais abrangente a respeito dos processos decisórios na formulação de políticas públicas, com o uso de instrumentos até então pouco considerados no processo, especialmente pelos planejadores em transportes, o que por si só já denota a valia do estudo e a validade do modelo proposto.

### **6.3. RECOMENDAÇÕES**

Aspecto relevante a ser levantado é quanto à possibilidade de subjetividade da classificação de temas, inerente ao processo de cognição social, o que pode gerar análises diferentes conforme o seu aplicador. Para tanto, recomenda-se que em trabalhos posteriores sejam definidos novos critérios que permitam a utilização ampla do universo de dados em estudos com maior prazo de aplicação e mais aprofundados, que possam identificar padrões que permitam delimitar aspectos essenciais para o agendamento midiático de políticas públicas de transportes.

Cabe esclarecer, ainda, de que não se deverá ter a ilusão de que a teoria em discussão seja uma espécie de manual de inclusão de determinada política no centro das atenções políticas. Pois, ao contrário de muitas áreas de estudo nas ciências exatas, e mesmo sociais, este é um campo particularmente impreciso. Os temas se inserem ou são removidos da agenda conforme inúmeros fatores determinantes. Assim, o pesquisador poderá creditar a um estudo de caso a ilustração perfeita do processo, até que se descubra outro caso que se desenvolve de maneira diferente. Em que dificuldades conceituais freqüentemente surgem para confundir.

No entanto, uma vez que os fenômenos envolvidos são centrais para a compreensão dos resultados de políticas públicas e processos governamentais, que são, na maioria das vezes, compreendidos de maneira incompleta, sua aplicação, estudo e compreensão são essenciais não apenas para facilitar a implementação de projetos de políticas públicas, mas também para se compreender por que determinadas questões e propostas são elencadas na agenda enquanto outras nunca serão levadas à diante.

Assim, recomenda-se, portanto, que em um próximo estudo sobre o tema o período de análise e aplicação do modelo seja relativamente maior, além do que sejam analisados maior número de veículos de comunicação para que não haja vieses ou imprecisões de avaliação, além da possibilidade do uso de pesquisa de opinião pública, que poderão concluir se a hipótese em tese é verdadeira.

## ANEXO I

Entrevista concedida pelo relator da Lei Federal nº 11.705, Deputado Federal Hugo Leal (PSC-RJ), em 21 de dezembro de 2011.

1 – O SENHOR PODERIA COMENTAR SUCINTAMENTE COMO SURTIU A LEI 11.705/2008 E COMO FOI SUA TRAMITAÇÃO?

A Lei 11705/2008 – popularmente conhecida como LEI SECA alterou os artigos 165, 276 e 277 do Código de Trânsito Brasileiro, que tratam das penalidades impostas a quem é flagrado alcoolizado na direção de um veículo automotor. Ela foi fruto do substitutivo que apresentei à Medida Provisória 415, editada pelo Governo Federal no início do ano de 2008 que, basicamente, proibia a venda de bebidas alcoólicas nas rodovias federais, determinando à Polícia Rodoviária Federal fiscalizar as dezenas de milhares de bares e restaurantes ao longo de toda a malha rodoviária. Embora nobre a intenção do governo, pretendendo uma resposta rápida aos números elevados de mortes e ferimentos nas rodovias nos feriados do final daquele ano, a MP estava fadada a ser rejeitada pelo Congresso pela sua pouca eficiência e pela absoluta inaplicabilidade da fiscalização. Entretanto, diante da rara oportunidade que dava à matéria de segurança no trânsito caráter de relevância e urgência, procurei convencer meus pares no Congresso Nacional de que mudanças poderiam ser feitas tratando com mais objetividade a grave questão da alcoolemia no trânsito.

Importante mencionar a ampla discussão que procuramos manter sobre o tema, não só com a sociedade geral através de chats promovidos pela Agência Câmara, mas também com especialistas - particularmente com médicos - que foram unânimes na afirmação de que não há um limite seguro para o consumo de bebidas alcoólicas por condutores de veículos. As pessoas são diferentes na compleição física, no metabolismo e, por isso, cada organismo reage diferentemente também aos efeitos do álcool. O que é razoável para alguns pode ser absolutamente insuportável para muitos. A única certeza científica que os médicos reconhecem é a de que o a bebida alcoólica é um forte depressor do Sistema Nervoso Central. Por isso, quem bebe, seja na quantidade que for, já começa a ter seus reflexos prejudicados. A reação fica mais lenta, o senso de perigo prejudicado e a noção de distância comprometida. Isso sem falar no estado de euforia que neutraliza o bom senso e estimula de forma extremamente perigosa a coragem.

Assim, em nome da segurança de todos e da própria circulação viária, decidimos naquela ocasião pela TOLERÂNCIA ZERO de consumo de álcool no trânsito. Não é proibido beber. Bebe quem quer e quanto quiser. Só não pode é beber e dirigir.

2 – OS ACIDENTES OCORRIDOS NO ANO DE 2007 EM SANTA CATARINA (ENVOLVENDO DOIS ÔNIBUS) E NO DISTRITO FEDERAL (“TRAGÉDIA DA PONTE JK”) IMPACTARAM DE ALGUMA MANEIRA NO PROJETO? SE SIM, COMO?

Para nós que sempre priorizamos a segurança da circulação viária e a preservação da vida no trânsito, todo acidente e qualquer vida perdida nas ruas e estradas do Brasil são, não só, absolutamente impactantes, como rigorosamente inaceitáveis. Os fatos acontecidos no final

do ano de 2007, com ampla repercussão pelos meios de comunicação, com certeza, inspiraram o governo à edição da MP 415 o que nos permitiu o necessário aprimoramento transformando-a na Lei 11.705/08.

### 3 – QUAL FOI O IMPACTO DA COBERTURA DA IMPRENSA SOBRE ACIDENTES DE TRÂNSITO, EM ESPECIAL OS CITADOS ANTERIORMENTE, NA OPINIÃO PÚBLICA E NO PROCESSO LEGISLATIVO QUANTO À PROPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI? DE QUE FORMA O SENHOR AVALIA O PAPEL DA MÍDIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPORTES NO PAÍS?

O papel dos meios de comunicação e das personalidades formadoras de opinião são elementos muito importantes no processo de conscientização do cidadão e, no caso da LEI SECA foi fundamental. Em primeiro lugar, permitiu a compreensão da alcoolemia. Estar alcoolizado no trânsito pela Lei 11.705/08 não significa estar visivelmente embriagado, aquela figura clássica e caricata da pessoa que tropeça nas pernas, que fala de forma desconexa e com voz pastosa e exibe olhos injetados. Qualquer quantidade de álcool no organismo (*respeitado os limites estabelecidos por decreto em função de eventuais falhas de equipamento de aferição*) já tipifica a infração, mesmo que o cidadão não aparente qualquer alteração de comportamento.

Imediatamente à sua sanção, a LEI SECA foi motivo de intenso e saudável debate, não só pela mídia como também nos meios acadêmicos e sociais.

Nesses debates públicos muitos mitos foram derrubados (como o do enxaguante bucal e do bombom de licor, por exemplo). A divulgação editorial de figuras públicas que foram flagradas pela fiscalização (principalmente no estado do Rio de Janeiro) e que, por isso, foram penalizadas ajudou para que a nociva sensação de impunidade não fosse tão freqüente e aumentasse a opção de muitos motoristas de evitar a bebida quando na direção de um veículo.

Estamos convencidos de que a verdadeira e definitiva solução para a questão da violência no trânsito brasileiro, além de exigir legislação adequada e punições severas e rápidas, passa principalmente por uma profunda mudança comportamental de toda a sociedade, só possível com educação e informação.

A educação, sob todas as formas possíveis. Desde a educação doméstica, representada pelos exemplos dos pais; passando por todos os níveis de ensino até a formação específica do condutor.

A informação, pelo desenvolvimento de campanhas permanentes de prevenção e segurança no trânsito que tenham amplo alcance, só possível com a indispensável repercussão dos meios de comunicação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. (2003). **Padrões de manipulação na grande imprensa**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, SP.
- AGUIAR, A. T.; RUA, M. G. (2006). **A política industrial no Brasil, 1985-1992**: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas Públicas. Coletânea, vol. II. ENAP; Brasília, DF, p. 127-146.
- BACCEGA, M. A. (2004). **Comunicação/Educação: apontamentos para discussão**. Comunicação e Educação (USP), São Paulo, v. 1, n. 2, p. 119-137.
- BITENCOURT, M. M. (2009). **Mídia e opinião pública**: ponderações sobre cidadania e democracia pelas tiras da Mafalda. III Congresso da Compólitica (Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política). Grupo de Trabalho 3: Comportamento político e opinião pública. São Paulo, SP. Disponível em: <[http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/marta\\_bittencourt.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/marta_bittencourt.pdf)> Acesso em: 12 de abr. de 2011.
- BITTI, P.; ZANI, B. (1997). **A comunicação como processo social**. Coleção Temas de Sociologia. Editora Estampa, São Paulo, SP.
- BORDENAVE, J. D. (1983). **Além dos Meios e Mensagens**. Editora Vozes, Petrópolis, RJ.
- CASTRO, M. H. G. (2008). **Políticas públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira**. In: CANELA, Guilherme (Org.) - "Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo". ANDI; Cortez Editora, São Paulo, SP.
- CERVI, E. U. (2006). **Opinião pública e política no Brasil**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Políticas, IUPERJ, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://doxa.iesp.uerj.br/artigos/tese\\_emerson.pdf](http://doxa.iesp.uerj.br/artigos/tese_emerson.pdf)> Acesso em: 20 de abr. de 2011.
- DEFLEUR, M.; BALL-ROKEACH, S. (1993). **Teorias da comunicação de massa**. Zahar Editor, Rio de Janeiro, RJ.

- DIÁRIOS ASSOCIADOS. (2012). **Correio Braziliense**. Disponível em: <[http://www.diariosassociados.com.br/home/veiculos.php?co\\_veiculo=25](http://www.diariosassociados.com.br/home/veiculos.php?co_veiculo=25)> Acesso em: 05 de fev. de 2012.
- FERREIRA, G. M. (2003) **Os Meios de Comunicação pelo viés do Paradigma da Sociedade de Massa**. In: HOHFELDT, Antônio; MARTINO, Luiz C. FRANÇA, Vera Veiga (Org.). Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências. Editora Vozes, Petrópolis, RJ.
- FISCHER, R.; VAUCLAIR, C. M. (2011). **Influência social e poder**. In: TORRES, Cláudio Vaz e NEIVA, Elaine Rabelo (Org.) - "Psicologia Social: Principais temas e vertentes". Artmed, Porto Alegre, RS.
- FISKE, J. (1997). **Introdução ao estudo da comunicação**. Edições Asa, Porto (Portugal).
- FUSER, I. (2007). **Mídia e Política na teoria da “democracia de platéia” de Bernard Manin**. II Congresso da Compolítica (Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política). Grupo de Trabalho 3: Imagem Pública Política. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <[http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt\\_ipp-igor.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ipp-igor.pdf)> Acesso em: 11 de abr. de 2011.
- HABERMAS, J. (1971). **Comunicação, opinião pública e poder**. In: COHN, Gabriel (org.). Comunicação e Indústria Cultural. Companhia Editora Nacional, USP, São Paulo, SP. p. 187-200.
- 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, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas Públicas. Coletânea, vol. I. ENAP; Brasília, DF, p. 225-246.
- KINZO, M. D. G. (2008). **O processo eleitoral e as políticas públicas sociais**. In: CANELA, Guilherme (Org.) - "Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo". ANDI; Cortez Editora, São Paulo, SP.

- KLAPPER, J. T. (1971). **Os efeitos da comunicação de massa**. In: COHN, Gabriel (org.). Comunicação e Indústria Cultural. Companhia Editora Nacional, USP, São Paulo, SP. p. 162-173.
- LIMA, V. A. (2006). **Mídia – Crise política e poder no Brasil**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, SP.
- MARIN FILHO (2005), **Concepção de Políticas Públicas – Definição, Viabilização e Execução**. Material de Apoio. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URISAN) – Campus Santo Ângelo. Disponível em: <[www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/marin/cap1.pdf](http://www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/marin/cap1.pdf)>. Acesso em 06 ago. 2011.
- MATOS, H. (2006). **Persuasão e denúncia: a trajetória do debate da privatização no Brasil**. I Congresso da Compolítica (Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política). Grupo de Trabalho 2: Mídia e eleições. Salvador, BA. Disponível em: <[http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2010/11/Matos\\_2006.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2010/11/Matos_2006.pdf)> Acesso em: 10 de abr. de 2011.
- McCOMBS, M. (2009). **A teoria da agenda: A mídia e a opinião pública**. Editora Vozes, Petrópolis, RJ.
- McCOMBS, M.I; SHAW, D. (1972). **The Agenda-Setting Function of the Mass Media**. Public Opinion Quarterly, Vol. 36 (2), p. 176-187.
- PARADA, E. L. (2006) Política y políticas públicas. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 67-95.
- PENTEADO, C. L. C.; FORTUNATO, I. (2011). **Influência da mídia em políticas públicas: um campo exploratório**. IV Congresso da Compolítica (Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política). Grupo de Trabalho 1: Comunicação e democracia. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: < <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Penteado-Fortunato.pdf>> Acesso em: 15 de ago. de 2011.
- PIMENTA, L. M. (2007). **A formação da opinião pública e as inter-relações com a mídia e o sistema político**. II Congresso da Compolítica (Associação Brasileira de Pesquisadores em

Comunicação e Política). Grupo Jornalismo Político II. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <[http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/sc\\_jp-lidiane.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/sc_jp-lidiane.pdf)> Acesso em: 12 de abr. de 2011.

PONTE, C. (2005). **Para entender as notícias**. Linhas de análise do discurso jornalístico. Editora Insular, Florianópolis, SC.

PORTO, M. (2008). **A mídia e a avaliação das políticas públicas sociais**. In: CANELA, Guilherme (Org.) - "Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo". ANDI; Cortez Editora, São Paulo, SP.

REIS, A. (2008). **Agenda-Setting e Agenda Institucional**. Um Estudo da Campanha Eleitoral de 2004 na Cidade de São Paulo. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo, SP.

RUA, M. G. (1998). **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel (org.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Paralelo 15, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. (2009) **Políticas Públicas**. Especialização em gestão pública municipal - Módulo Básico, Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Ministério da Educação, 2009.

RUBIM, A. A. C. (1999). **Mídia e política: transmissão de poder**. In MATOS, H. (Org.) – Mídia, eleições e democracia. Scritta, São Paulo, SP.

SANTOS, T. M. M. **Transporte escolar rural na perspectiva de gestores e planejadores/operadores: subsídios para políticas públicas**. 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SARAVIA, E. (2006) Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 21-42.

SCHWARTZENBERG, R. G. (1978). **O estado espetáculo**. Difel, São Paulo, SP.

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.

SUBIRATS, J. (2006) Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 199-218.

TRAQUINA, N. (1999) **As notícias**. In: TRAQUINA, Néson (org.). *Jornalismo: questões, teorias e "estórias"*. Vega, Lisboa (Portugal). p.167-176.

\_\_\_\_\_. (2005). **Teorias do jornalismo**. A tribo jornalística – uma comunidade interpretativa transnacional. Vol. I e II. Editora Insular, Florianópolis, SC.

VASCONCELOS, A. E. **Transporte urbano, espaço e equidade: Análise das políticas públicas**. São Paulo. Annablume, 2º edição, 2001.

WEAVER, W. (1971). **A teoria matemática da comunicação**. In: COHN, Gabriel (org.). *Comunicação e Indústria Cultural*. Companhia Editora Nacional, USP, São Paulo, SP. p. 25-37.

WOLF, M. (1987). **Teorias da comunicação**. Editora Presença, Lisboa (Portugal).

WOLTON, D. (2004). **Pensar a comunicação**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, DF.