

10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016.

AT Comunicação Política e Opinião Pública

AGENDA-SETTING:

MÍDIA E OPINIÃO PÚBLICA NA DINÂMICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ana Cláudia Niedhardt Capella: Docente do Departamento de Administração Pública, Universidade Estadual Paulista (UNESP), professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Felipe Gonçalves Brasil: Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Bolsista FAPESP.

Renan do Prado Alves: Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

O presente estudo é parte do Projeto “Laboratório de Agenda Governamental”, financiado pelo CNPq (Projeto nº 47414/2014-0).

Resumo

Como uma questão se insere na agenda governamental, levando o governo a desenvolver políticas para lidar com um problema específico? Dada a grande quantidade de acontecimentos, fatos e problemas existentes no dia-a-dia e que mereceriam atenção dos atores governamentais, de que forma alguns temas são priorizados em detrimento de outros? O processo de definição da agenda governamental estaria relacionado à atenção do público ou dos meios de comunicação sobre alguns temas em específico? Essas são algumas das questões enfrentadas pelos pesquisadores que se dedicam a estudar o processo de formação da agenda governamental. As concepções, modelos e teorias utilizados pelos estudiosos que buscaram responder a essas questões são múltiplos e foram discutidos em diferentes áreas do conhecimento, sobretudo nos Estados Unidos, a partir da década de 1970. O objetivo do presente estudo consiste em recuperar o histórico dos estudos sobre agenda, com base nas três tradições de pesquisa da agenda identificadas por Rogers e Dearing (1988) e, em especial, procuramos discutir as conexões entre os estudos conduzidos no campo de políticas públicas, que têm com foco a agenda governamental, e os estudos relacionados à tradição da comunicação política. De forma geral, os estudos desenvolvidos no campo da comunicação têm estabelecido relações entre as agendas midiática e pública, porém pouca atenção tem sido dedicada à investigação da agenda de políticas públicas. Por outro lado, a literatura de políticas públicas tem desenvolvido estudos sobre agenda, desde os anos 1970, sem estabelecer um diálogo com a literatura produzida na área de comunicação. Entendemos que ambas tradições não apenas registram questões teóricas e metodológicas em comum, mas podem se beneficiar de uma aproximação.

Palavras-chave: agenda-setting; agenda de políticas públicas; formação da agenda; agenda governamental; estudos de agenda.

Introdução

Historicamente, o foco dos estudos sobre o processo formação de agenda (*agenda-setting*) tem se constituído como o estudo da importância que determinados temas ou problemas assumem em um momento específico. Dada a grande quantidade de acontecimentos, fatos e problemas existentes no dia-a-dia que mereceriam atenção dos atores, de que forma alguns temas são priorizados em detrimento de outros? Essa questão, que envolve um complexo processo de disputa por atenção, resume o principal objetivo nos estudos de agenda: analisar o processo de ascensão e queda na importância de temas ao longo do tempo na agenda de alguns atores e na relação entre eles (Soroka, 2002).

Rogers e Dearing (1988), ao realizarem um extenso trabalho de identificação e mapeamento dos estudos sobre o processo de *agenda-setting*, identificaram a existência de três linhas de estudo fortemente desenvolvidas na área: (1) *media agenda-setting* (agenda midiática); (2) *public agenda-setting* (agenda pública); (3) *policy agenda-setting* (agenda das políticas públicas). De acordo com os autores, ainda que desenvolvidos de forma autônoma e em diferentes áreas do conhecimento, os três tipos de estudos apresentam forte relação teórica e metodológica na análise do processo de priorização de temas e formação da agenda, quer da mídia, da opinião pública ou dos formuladores de políticas governamentais, respectivamente. Existe, no entanto, uma tradição de pesquisa para cada um destes três tipos de agendas que envolve focos analíticos específicos. A primeira, da agenda midiática, apresenta como principal objeto de estudo o processo de seleção dos assuntos que serão noticiados e enfatizados pelos veículos de comunicação de massa (*mass media*). A segunda tradição, da agenda pública, tem como principal variável a importância percebida pela opinião pública geral sobre um conjunto de temas, ou seja, está relacionada com a identificação dos temas que o público considera importante. A terceira tradição, a agenda de políticas públicas, preocupa-se em estudar o processo de percepção e hierarquização de problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas e grupos próximos a eles.

A partir dessa concepção inicial, a ampla literatura produzida sobre o processo de *agenda-setting* passa a considerar não somente a existência de uma, mas de três tipos de agenda e, posteriormente, a correlação existente entre elas na formação de questões públicas relevantes. A resignificação dos estudos iniciais da teoria da agenda é exposta por McCombs e Valenzuela:

Until the 1970s, the traditional question in agenda-setting research was “who sets the public agenda?” In the 1980s, the new question was “who sets the press agenda?” The pattern of news coverage that defines the media’s agenda results from exchanges with sources that provide information for news stories, daily

interactions among news organizations themselves, and journalism's norms and traditions. (...) Prominent among the external sources of the media agenda are public officials. Exploring the link between public officials and the press converges with another area of agenda-setting research, that of policy agenda-setting, the process by which governments make decisions about which social issues will be the focus of attention and action. (Mccombs e Valenzuela, 2007, p.48).

Entendida por uma perspectiva mais integrada entre agenda midiática, agenda pública e agenda governamental, estudos produzidos a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, passam a apontar uma relação de mão de dupla entre os diferentes tipos de agendas: questões que emergem a partir da atenção e seleção da agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública e, a partir disso, podem se consolidar na agenda governamental. Da mesma forma, questões que nascem da agenda governamental repercutem e produzem efeitos na agenda pública e na agenda midiática. Nessa perspectiva, a pesquisa em *agenda-setting* não apenas vem se desenvolvendo nos três eixos (midiática, pública e governamental) como também passou a identificar as relações entre eles. Essa abordagem integrada, no entanto, também segue caminhos e desdobramentos distintos. Ao passo que os estudos que relacionam a agenda midiática e a agenda da opinião pública se desenvolvem com maior relevância no campo da Comunicação, os estudos de agenda das políticas públicas se desenvolvem de forma apartada. Assim, de forma distinta, a questão da *policy agenda-setting* é retomada pela ciência política por meio dos estudos de poder e da importância dos processos pré-decisórios. A retomada dessas tradições de estudos de agenda para a explicação de mudanças na agenda das políticas públicas consiste no foco deste trabalho.

Este estudo é composto por três sessões que percorrem o histórico dos estudos de *agenda-setting* e apontam para novas possibilidades de pesquisas que relacionem as diferentes trajetórias de estudos sobre agenda. A primeira parte recupera o histórico dos estudos da agenda midiática e da agenda pública. Desenvolvidos, sobretudo, pelos estudiosos da Comunicação, mídia e opinião pública são estudados tanto isoladamente quanto de forma conjunta para a compreensão de relações causais. A segunda sessão apresenta a trajetória dos estudos de agenda de políticas públicas, desde o seu surgimento na Ciência Política estadunidense, em meados dos anos 1970. Ao revisitar os caminhos trilhados por esses estudos de agenda, suas origens, campos de constituição e desenvolvimento, é possível notar importantes fundamentos que unem essas distintas tradições de estudos sobre agenda. É, sobretudo, com a consolidação dos estudos sobre políticas públicas e o surgimento de novas teorias e aportes metodológicos para a análise de políticas que, em meados dos anos 2000, a literatura especializada retoma a atenção

para estudos sobre mídia e opinião pública. A terceira e última sessão busca apresentar, por meio de estudos de caso realizados por pesquisadores de distintos países, novos caminhos metodológicos que articulam as agendas midiática, da opinião pública e das políticas públicas.

Histórico dos estudos de agenda: agenda midiática e agenda pública

A primeira tradição dos estudos de *agenda-setting* está diretamente relacionada ao surgimento e aos efeitos da comunicação de massa (*mass media*) no período pós-Primeira Guerra Mundial. Com a propagação de novos meios de comunicação de massa, os estudos sobre a agenda midiática nascem voltados ao entendimento do processo de seleção de notícias e, posteriormente, sobre os efeitos que poderiam causar no público. As transformações na velocidade da produção e veiculação de notícias unida à rápida difusão de veículos de comunicação com alta capacidade de alcance de público, começaram a despertar a atenção de pesquisadores. Já em 1922, Lippmann mostrava evidente preocupação sobre o potencial da comunicação de massa, propondo que a mídia tinha o poder de apresentar ideias filtradas para o público, vendo nesses veículos de comunicação uma potente forma de dizer quais questões eram importantes e quais não. Os estudos sobre agenda midiática surgiram, portanto, como um objeto de estudo importante que buscava a compreensão das formas de seleção daquilo que era noticiado e também dos efeitos provocados por essas notícias (Wolf, 1986; Traquina, 1995).

Se num primeiro momento os estudos voltavam-se para a seleção de notícias que seriam veiculadas, com caráter técnico e profissional do campo da comunicação, a preocupação sobre os efeitos dessas notícias na opinião pública assume papel predominante entre os pesquisadores nas décadas seguintes. Entre 1940 e 1960 surgem novos métodos e técnicas de análise de dados. Autores importantes desse período, como Lazarsfeld (1944, 1955), Festinger (1957) e Klapper (1960), intensificaram os estudos da comunicação de massa que buscavam relacionar causa e efeito entre veiculação midiática e resultados eleitorais. Assim, a mídia passa a ser utilizada como uma variável importante para a compreensão do processo de formação da opinião pública.

A tradição da agenda pública apresenta algumas singularidades quanto ao *locus* do desenvolvimento dos estudos e os modelos utilizados para a investigação. Foi, sobretudo, na área da comunicação (ou da comunicação política, mais especificamente) que os estudos sobre a *public agenda-setting* se desenvolveram como área de estudos nos Estados Unidos. Fortemente baseado nos preceitos teóricos de Lippmann (1922) e de Cohen (1963), a tradição dos estudos da opinião pública consolidou-se ao propor uma relação causal direta entre a agenda midiática e a agenda pública. Segundo a hipótese

central de Cohen “the press may not be successful much of the time in telling people what to think, but is stunning successful in telling its readers what to think about” (Cohen, 1963, p. 13).

Entretanto, ainda que os referenciais teóricos sobre a opinião pública estivessem surgindo, ou mesmo em processo de amadurecimento em meados dos anos 1960, o conceito de *agenda-setting* ainda era apenas uma ideia teórica, sem aplicações empíricas. O próprio nome *agenda-setting* sequer era reconhecido até a publicação do clássico estudo de McCombs e Shaw (1972) sobre o papel da mídia na campanha presidencial 1968. Conhecido como o “Estudo de Chapel Hill”, McCombs e Shaw elaboraram um específico desenho de investigação que pudesse testar a relação entre os assuntos que eram veiculados pela mídia (*media agenda-setting*) e os assuntos que eram identificados pelo público como sendo assuntos relevantes naquela conjuntura. (*public agenda-setting*). Baseados na combinação de dois recursos metodológicos - a análise de conteúdo (realizada por meio da análise das reportagens e temas tratados pelos veículos de comunicação de massa) e pesquisas de opinião pública (elaboradas por meio da aplicação de entrevistas a cem eleitores indecisos), os autores comprovaram empiricamente a existência de grande correlação entre os temas noticiados pela mídia e os temas que os entrevistados entendiam como sendo mais importantes. O emblemático estudo de 1972 evidenciou que questões como a política externa, a lei e a ordem e a política fiscal, por exemplo, figuravam com o mesmo grau de importância, dada a frequência com que eram noticiadas ou apontadas como sendo um tema relevante, tanto na agenda midiática quanto na agenda pública. O “Estudo de Chapel Hill” desencadeou uma tradição de pesquisas nos Estados Unidos que buscou analisar as relações existentes entre as agendas midiática e da opinião pública, utilizando uma metodologia mista composta por entrevistas e análise documental. Esses estudos mostraram que os meios de comunicação influenciam os indivíduos, não de forma ilimitada, determinando opiniões e comportamentos (como pressupunha a “teoria da agulha hipodérmica”) mas por meio de um processo de estruturação de preferências. Ao destacar algumas questões em detrimento de outras, a mídia tem a capacidade de focalizar a atenção dos indivíduos sobre essas questões, ou seja, a mídia altera a saliência das questões presentes no debate público (Traquina, 1995).

Mais recentemente, pesquisas sobre agenda apontaram para o fato de que a mídia não apenas definiria a saliência das questões mas também seus atributos. Nessa perspectiva, não apenas os temas selecionados pela mídia importariam, mas também a forma como são caracterizados e apresentados ao público, ou seja, a maneira como são enquadradas as questões. Essa linha teórica, denominada “segundo nível de *agenda-setting*”, destaca que a mídia influencia não apenas a atenção dos indivíduos em torno das

questões apresentadas mas também influencia a maneira como pensam e agem, relativizando a hipótese de Cohen (1963) que orientara os estudos sobre agenda (Wolfe, Jones e Baumgartner, 2013; Mangialavori, 2014).

Estudos de agenda em políticas públicas

Desvinculado dessas duas tradições de pesquisas, surgem ainda nos anos 1970, os primeiros estudos sobre o processo de formação da agenda de políticas públicas (*policy agenda-process*). Com foco distinto dos estudos sobre as agendas midiática e pública, a questão-chave consiste em explicar como um tema consegue chamar a atenção dos formuladores de política e dar origem a uma política pública. O termo *policy agenda-setting* é empregado, pela primeira vez, pelos autores Cobb e Elder (1971), que direcionam seus estudos para a relação entre a formação da agenda de políticas públicas (como ela é definida, quais temas são considerados) e a participação de diferentes atores no *polycymaking process* (quem participa, como participa).

Cobb e Elder partem do pressuposto de que os temas que serão considerados pelos atores políticos resultam de um processo social competitivo, no qual diversos atores buscam chamar a atenção dos tomadores de decisão para diferentes problemas (Cobb e Elder, 1971). Para explicar esse processo, os autores propõem a existência de vários níveis da agenda e elaboram uma distinção entre agenda sistêmica e agenda institucional.

As questões que estão contidas na agenda sistêmica podem ser identificadas como aquelas que despertaram a atenção da opinião pública. A partir do momento em que um grupo passa a demandar algum tipo de ação concreta com relação a um problema identificado, ou ainda no caso de haver uma percepção pelos membros de uma comunidade política de que um problema existe e deve ser tratado pelo governo, podemos dizer que tal questão está na agenda sistêmica. De acordo com a formulação dos autores, nem todas as questões presentes na agenda sistêmica se transformarão em políticas públicas (ação governamental). Somente algumas dessas questões serão priorizadas e então passarão a outro tipo de agenda, chamada de agenda institucional (ou agenda governamental, ou ainda agenda formal). A agenda institucional consiste no conjunto de temas considerados importantes para os tomadores de decisão, dentro do governo.

A questão fundamental para os autores consiste em explicar como um tema presente na agenda sistêmica passa a integrar a agenda governamental. Essa transição pode ser dar de três maneiras distintas (Cobb, Ross e Ross, 1976). A primeira (*outside initiative model*) envolve processos nos quais as questões emergem em grupos externos ao governo que buscam a atenção de outros grupos sociais para dar suporte à questão, de forma a atingir a

agenda sistêmica, em primeiro lugar, e dos tomadores de decisão para levar o tema à agenda governamental, em segundo. A segunda forma de articulação entre agenda sistêmica e agenda governamental analisada pelos autores localiza a origem de uma questão dentro do próprio governo (*mobilization model*) e não se baseia necessariamente na incorporação pelo governo de uma demanda publicamente reconhecida. Nesse caso, os líderes governamentais procuram mobilizar suporte popular para suas decisões, de forma a inserir a questão na agenda sistêmica e aumentar as chances de sucesso na fase de implementação. A terceira relação entre as agendas sistêmica e governamental identificada por Cobb, Ross e Ross (1976) (*inside initiation modelo*) também se origina dentro governo, mas contrariamente ao modelo anterior, não segue para a agenda sistêmica. Neste caso, as questões emergem em órgãos governamentais ou em grupos influentes, com acesso aos tomadores de decisão, sem nenhum esforço por parte dos propositores para expandir a questão junto ao público. Seja por questões técnicas ou políticas (como por exemplo em programas relacionados à área militar ou econômica), a participação do público é excluída e os proponentes tentam impedir que a questão chegue à agenda sistêmica.

Entre os anos 1980 e 1990, os estudos sobre a *policy agenda* ganham uma nova configuração com o desenvolvimento de modelos de análise voltados especificamente para sua investigação. Os estudos sobre agenda desenvolvidos por John Kingdon (2003) e por Baumgartner e Jones (1993), representam ainda hoje o “estado da arte” da literatura sobre agenda no campo de políticas públicas, fazendo avançar os estudos tanto conceitual quanto empiricamente (John 2003, 2013; Capella, 2007; Cairney, 2015).

A agenda governamental, para Kingdon (2003, 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento. Avançando na conceituação de agenda, o autor propõe uma diferenciação entre o conceito de agenda governamental, tal como definido originalmente por Cobb e Elder (1972) e a noção de agenda decisória. Para Kingdon, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Estas questões compõem a agenda decisória: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Esta diferenciação se faz necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Kingdon argumenta que mudanças na agenda decisória resultam da combinação de três fatores: a forma pela qual um problema é percebido (fluxo de problemas), o conjunto de alternativas disponíveis (fluxo

de alternativas ou soluções) e as alterações na dinâmica política e da opinião pública (fluxo político). Já as mudanças na agenda governamental requerem apenas dois dos três fatores acima mencionados: um problema claramente percebido e um momento político favorável (fluxos de problema e político). Uma política pública só tem início, portanto, se uma questão chega à agenda decisória, depois de passar pela agenda governamental.

Uma explicação alternativa sobre o processo de formação da agenda foi desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993). Os autores percebem que, ao contrário das observações de Cobb e Elder (1972), que destacam a dificuldade que novas questões têm para ingressar na agenda e romper com o *status quo*, dada a natureza conservadora do sistema político, há períodos de estabilidade na agenda, marcados pela lógica incremental, mas também momentos que favorecem mudanças rápidas e inesperadas. Para os autores, a mudança na agenda ocorre quando a percepção sobre uma política é alterada, mobilizando atores previamente afastados do processo decisório. Assim, a força fundamental para a explicação tanto da manutenção de uma agenda, quanto de sua mudança é, precisamente, a “imagem” das políticas públicas, ou seja, o conjunto de entendimentos que os atores compartilham sobre uma questão, elemento considerado crucial na luta política. O processo de formação da agenda, para os autores, consiste em alocar a atenção governamental para alguns assuntos específicos e, neste processo, as alterações na forma como uma questão é definida pode levar a mudanças na forma como o governo prioriza os problemas (Jones e Baumgartner, 2005).

Assim, em *Agendas and Instability in American Politics* (Baumgartner e Jones, 1993), os autores explicaram as mudanças em políticas públicas por meio de um processo complexo de interação entre ideias e instituições, focalizando algumas políticas em particular. Os autores mostraram que a entrada ou saída de uma questão na agenda não seria o resultado apenas da influência das instituições, da mesma forma como também não corresponderia apenas a mudanças no debate público, mas sim o produto de uma complexa combinação desses elementos. Mais tarde, em *The Politics of Attention* (Jones e Baumgartner, 2005) os autores perceberam que o processamento de informação, definido “collecting, assembling, interpreting, and prioritizing signals from the environment” (Jones e Baumgartner, 2005, 07) é crítico para explicar como as questões são priorizadas, processo relacionado com o aumento (ou diminuição) da atenção dos *policymakers* em torno de uma política e, conseqüentemente, com as mudanças na agenda. Para os autores, as informações são incertas e ambíguas, sujeitas à interpretação dos *policymakers*, que agem selecionando as diversas informações disponíveis, priorizando algumas e ignorando outras. A forma como essa “atenção seletiva” se processa, concentrando a atenção em algumas questões, é a chave para a explicação das pontuações no sistema político dos Estados

Unidos. Assim, os autores passaram de um “modelo de equilíbrio pontuado” que propunha explicações para as mudanças verificadas nos monopólios de políticas vinculados aos casos estudados (Baumgartner e Jones, 1993) para uma “tese geral sobre a pontuação” (*general punctuation thesis*) (Jones e Baumgartner, 2005)¹, uma abordagem mais geral que destaca o papel do processamento de informações no sistema político como um todo, mudando o foco de investigação para a discussão mais geral sobre *agenda-setting* e mudança em políticas públicas (Jones e Baumgartner, 2012). Mais recentemente, outra dimensão dessa problemática tem sido desenvolvida pelos autores, envolvendo a relação entre o processamento de informações e o processo de definição de problemas (Baumgartner e Jones, 2015). As perspectivas mais recentes sobre o estudo do processo de *agenda-setting* no campo de políticas públicas podem ser resumidas da seguinte forma:

The typical agenda-setting study from the policy literature suggests a highly dynamic policy-making process where changes can occur more rapidly than a preference-based approach would lead us to expect. Changes in information are central to any explanation. The scarcity of the attention of policymaking institutions is critical. There are many more problems than governments can possibly attend to, and each problem may be extremely complex. These challenges lead to attention scarcity. For example, discussions of poverty may be focused on the severity of the problem or on the efficiency of the solutions but rarely both at once. Both are relevant dimensions, but attention typically is not divided in proportion to any comprehensive assessment of the relative weight of the diverse elements of an issue. (...) The policy agenda-setting perspective also highlights the multidimensional nature of policy process – how attention scarcity can cause policy-making attention to shift from energy to health care to immigration to the economy to war, climate change, or human rights. (Baumgartner, Jones e Wilkerson, 2011, 951).

Diversos estudos foram conduzidos por pesquisadores em diferentes países, testando as ideias sobre mudanças em agendas em sistemas políticos distintos. Um passo adiante, no entanto, foi dado no sentido não só de aplicar as ideias de Baumgartner e Jones em outros países além dos Estados Unidos, mas de realizar estudos comparados. Assim teve início o *Comparative Agendas Project*², que reúne pesquisadores de diferentes países e que, por meio de um mesmo referencial teórico e metodológico, são capazes de analisar comparativamente as mudanças na agenda, apesar das diferenças entre os sistemas políticos (Baumgartner, Green-Pedersen e Jones, 2006). Os primeiros estudos foram conduzidos analisando as diferentes realidades do Canadá, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra,

¹ Os autores também denominam esse processo de “dinâmica disruptiva” (*disruptive dynamics*) na segunda edição de *Agendas e Instability in American Politics*, publicado em 2009.

² Disponível no endereço <http://www.comparativeagendas.net>

França, Holanda e também a União Europeia³. Esse novo momento dos estudos de agenda no campo de políticas públicas, envolvendo a análise comparada das agendas de diferentes países, ainda está em desenvolvimento e enfrenta uma série de desafios que envolvem a definição de uma estrutura de códigos comum para os diversos contextos políticos-institucionais, o desenvolvimento de categorias válidas do ponto de vista comparativo, testes de resultados, entre outras questões de ordem metodológica. Apesar desses desafios, os autores têm apontado que o arcabouço teórico e metodológico do *Comparative Agendas Project* é aplicável a qualquer sistema político e que permite a comparação entre agendas de políticas públicas em diferentes países (John, 2006).

Assim, os estudos sobre agenda conduzidos no campo das políticas públicas têm como preocupação central explicar processos de mudanças em políticas públicas e desenvolvem suas análises sem preocupações com a incorporação dos desenvolvimentos teóricos sobre agendas midiática ou da opinião pública produzidos no campo da comunicação. Por outro lado, os estudos sobre agenda realizados no campo da comunicação política focalizam os efeitos da mídia sobre o público e negligenciam a ligação da mídia com a mudança na agenda de políticas públicas (Wolfe, Jones e Baumgartner, 2013, pp. 185-186). Além disso, esses estudos tendem a se concentrar sobre processos de disputas eleitorais, dedicando pouca atenção sobre a agenda governamental (Mangialavori, 2014).

Em relação aos estudos de agenda no campo de políticas públicas cabe notar, ainda, as distintas percepções dos autores sobre as conexões entre as agendas midiática, pública e governamental. Embora reconheça que grande parte dos estudos sobre agenda considere a mídia como um instrumento poderoso na definição da agenda governamental, Kingdon afirma não ter confirmado essa expectativa em suas análises. Em seu estudo, o autor analisou o índice do New York Times, tendo considerado esse indicador irrelevante para compreender a agenda governamental, além de apontar dificuldades objetivas para sua análise. A agenda governamental, para ele, está mais relacionada à atuação de comunidades de especialistas, grupos de interesse e outros atores, do que à mídia. Por outro lado, Baumgartner e Jones observaram um importante papel da mídia na definição da agenda, possibilitando a análise tanto do nível de atenção a uma questão durante um determinado período, quanto da natureza dessa atenção. Do ponto de vista metodológico, os autores também basearam suas análises no índice do jornal New York Times, buscando identificar tanto a frequência de determinados temas na agenda midiática, quanto do “tom” da cobertura (positiva, negativa ou neutra), observação importante para desenvolver o

³ O resultado desses estudos foram reunidos e publicados na edição 13 (nº. 07) do “Journal of European Public Policy”, em 2006.

conceito de *policy image*, relacionado à representação das políticas públicas, no contexto do modelo teórico proposto. Adicionalmente, os autores basearam-se no Reader's Guide to Periodical Literature, um guia de referência de publicações populares e especializadas publicadas nos Estados Unidos. Além da mídia, dados que permitam compreender a agenda pública também foram utilizados de forma distinta em estudos no campo de políticas públicas. Kingdon coletou dados de pesquisas de opinião pública, porém concluiu que eles não foram relevantes. Baumgartner e Jones utilizaram dados relacionados à opinião pública originados principalmente da pesquisa do Instituto Gallup sobre o problema mais importante do país (*Gallup's Most Important Problem*). Os autores têm percebido que há momentos de aproximação entre as agendas, muito embora as questões tendam a permanecer na agenda de políticas públicas mesmo em momentos em que já não figuram nas agendas pública e midiática (Jones e Baumgartner, 2005).

Na última década, impulsionados, sobretudo, pela criação, desenvolvimento e consolidação do *Comparative Agendas Project*, diversos trabalhos têm buscado entender, discutir e até mesmo relacionar as mudanças nas agendas midiática, da opinião pública e das políticas públicas. Em uma simples busca pelo termo "media" no repositório⁴ de artigos publicados pelos membros do projeto, é possível identificar dez trabalhos que se utilizam do mapeamento midiático como variável para o acompanhamento e análise de mudanças na agenda governamental. Bélgica, Estados Unidos, Reino Unido, Hungria, Flórida União Europeia figuram entre os locais alvo dos estudos (John, 2006; Walgrave, Soroka e Nuytemas, 2008; Walgrave, 2008; Binderkrants, Green-Pedersen, 2009; Green-Pedersen, Stubager, 2009; Rens, Walgrave, 2009; Jennings, 2011; Chaqués-Bonafont, L., Mortensen, P., Sciarini, P., Tresch, A., Vliegenthart, R., Walgrave, S., and Baumgartner, F.R; 2013; Driscoll, Harlow; Merle, Pietryka, Wessert, Fahey, Stanquist, 2015)

Estudos de caso usando experiências do CAP

Um dos pioneiros e mais relevantes trabalhos da nova geração de estudos de políticas públicas que se dedicou a analisar a relação da ação midiática na definição da agenda de políticas públicas, foi desenvolvido no Reino Unido por Peter John (2006). Nesse artigo, o autor buscou investigar mudanças na política urbana entre 1966-2003, período que abrange o "Programa Urbano" (*Urban Programme*) inglês. Mais especificamente, a pesquisa concentrou a análise em um processo de mudança significativo: a criação de uma nova categoria para financiamento do governo central na Inglaterra, durante as décadas de 1966 a 2003. Para isso, o autor estabelece três perspectivas que explicariam a mudança na

⁴ Ver em <http://www.comparativeagendas.info/> repositório de artigos publicados pelos membros do Comparative Agendas Project.

política: 1- mudanças partidárias, 2- choques externos; e 3- mudanças rápidas na agenda midiática que repercutiram, significativamente, na opinião pública, no impacto da violência nas mudanças de políticas de bem-estar social. A análise utilizada pelo autor evidencia um modelo de regressão de séries temporais para explicar a relação entre a mudança do orçamento ao longo do tempo, com a mudança da atenção da mídia para as questões urbanas, e a agenda da opinião pública sobre questões econômicas, sobre o desemprego, entre outros.

Metodologicamente, o autor trabalhou com a codificação de 37 anos de atenção da mídia, da opinião pública e das “policy outputs” que, neste caso, são identificadas por meio do orçamentos anuais para a política urbana. Os dados de atenção da mídia foram coletados e codificados a partir do “LexisNexis” e do arquivo digital do jornal “The Times”. O primeiro é uma plataforma de jornal eletrônico que reúne notícias (*clipping*) que podem ser listadas de acordo com termos de seleção pré-escolhidos; o último é um registro eletrônico de toda o jornal. Já os dados de opinião pública foram retirados de pesquisas Gallup (King e Wybrow 2001: 262- 273). Soroka e Wlezien (2005) já haviam se utilizado desse instrumento que afere a opinião das pessoas com relação a algumas questões, tais como: "Você acha que o governo está gastando muito, muito pouco ou a quantidade certa em (determinada área setorial)?" No caso deste estudo, John (2006) utilizou a seguinte pergunta realizada pelo Gallup: “Qual você diria que é o problema mais urgente que o país enfrenta no presente momento?” Havendo na sequência algumas opções para escolha, John notou que as respostas obtidas a partir de 1966, começaram a mudar em 1978, e novamente em 1989, para refletir o caráter de mudança das questões públicas.

Por se tratar de uma análise com um amplo escopo temporal, o autor, em suas conclusões, sinaliza a existência de períodos com maior ou menor relação entre as agendas midiática, da opinião pública e a configuração dos orçamentos urbanos. De acordo com o autor, formuladores de políticas públicas não apenas deixam as políticas públicas para a mídia noticiar. Eles traduzem as preocupações demonstradas pela mídia e que afetam a opinião pública em novos programas. O artigo mostra o impacto da mídia, opinião pública, e eventos externos nas mudanças relativas à política urbana: no período de 1966 a 1967 e de 2002 a 2003, por exemplo, um aspecto da agenda pública que não tinha importância anteriormente cresceu maciçamente e, em seguida estabilizou-se como uma preocupação permanente. Os resultados mostram que há uma influência direta da cobertura da mídia sobre questões internas da gestão das cidades. Em uma análise transversal da data-chave de 1981, quando diversos motins ocorreram nas cidades inglesas pautando sobre gastos e alocação de orçamentos urbanos, os dados mostram que esses motins foram fundamentais na agenda de mudança e no financiamento do Estado. Por outro lado, outros fatores, como

o desemprego, a opinião pública e controle do partido não tiveram um impacto tão significativo na mudança da política como a mudança na mídia sobre o caso. Nas palavras do autor:

Such findings show the link in a particular area of government policy, which itself is defined by the attention politicians and policy-makers to the acute problems faced by those cities. In this sense, we expect the media and for dramatic political events to be influential. Such processes may apply to more 'mainstream' funding streams, such as the traditional categories of agriculture, industry and so. However, further empirical tests using the categories and data in this study could show whether these findings are more widely applicable. (John, 2006, 37)

Ainda que seja majoritariamente composto por projetos nacionais, o CAP também abriga projetos subnacionais, como os estados da Flórida e da Pensilvânia. Assim, o segundo estudo de caso se destaca por fazer uso da análise comparativa em nível subnacional, no caso, a Flórida⁵. Neste trabalho os autores buscaram avaliar como os legisladores da Flórida se utilizam de dados obtidos na mídia estadual e local e também de dados da opinião pública ao apresentarem projetos de lei. Os autores buscaram analisar a ligação entre a cobertura da mídia e opinião pública com as práticas legislativas do Congresso da Florida.

Metodologicamente, o trabalho de Driscoll et. al. (2015) utiliza como indicador de atenção para a mídia um *clipping* em nível estadual, o Sayfie Review. O Sayfie Review é bem conhecido pelos lobistas, por funcionários do governo estadual e por interessados em política por todo o estado. Os autores apontam que “o chefe da maior empresa de *lobby* disse que o ‘Sayfie tem um grande número de leitores. Eu não conheço nenhuma pessoa no governo estadual que não leia o Sayfie Review toda manhã’ (Larson, 2015 *apud* Driscoll et. al, 2015, p. 11, tradução nossa). Com relação as propostas legislativas, a Flórida possui particularidades específicas no seu rito. Apesar de ser o terceiro maior estado dos Estados Unidos, a “Casa do Povo” funciona em tempo parcial. Os representantes reúnem-se 60 dias por ano e os projetos de leis devem ser apresentados antes do início da sessão. É válido lembrar que há uma limitação para a proposição de projetos de leis e os autores apontam que esta restrição fornece um excelente teste para saber como a opinião pública e cobertura da mídia afetam a o processo político para os parlamentares.

⁵ É válido citar que há dois casos de estudos em nível subnacional, sendo um deles o estado da Flórida e o outro o estado da Pensilvânia, ambos inseridos nos Estados Unidos. Em estudos deste tipo, as idiosincrasias estaduais podem ser melhor analisadas, principalmente se tratando dos Estados Unidos, federação que possui legislações estaduais bem variadas.

Agregando aos dados um modelo matemático (utilizando-se de regressões logísticas multiníveis) os autores testam a probabilidade de um legislador da Flórida introduzir um projeto de lei sobre determinado assunto presente nos veículos de mídia e opinião pública. O recorte temporal analisa a sessão legislativa de 2011 (incluindo somente os meses de janeiro a março). Um facilitador para a realização deste projeto é o fato de que, por regras estaduais, a proposição de projetos de lei é limitada a apenas 6 por membro da Casa.

Os autores concluem que a mídia afetou a produção legislativa de maneira moderada, segundo características individuais do legislador. As estimativas - que advêm de regressões logísticas e que apontam a relação entre o legislador (i) e o projeto de lei que ele propõe (j) - mostram, por exemplo, que a mídia influencia mais no processo legislativo quando o legislador se diz católico ou quando faz parte de uma minoria racial. Por outro lado, ela importa menos naqueles projetos propostos por legisladores que tem carreira em negócios empresariais. Além disso, os autores apontam como resultados que a mídia afeta mais a proposição de projetos-leis de deputados que não são filiados a alguma comissão em específico. Nesse sentido, Driscoll et. al. (2015) apontam que esse é um importante achado para os estudos legislativos que, geralmente, se focam na participação em comissões para preverem a proposição de projetos leis por parte do corpo parlamentar.

O terceiro estudo de caso reflete um avanço recente nos estudos que relacionam a agenda midiática com a agenda de políticas públicas. A análise comparada entre diversos países, possibilitada pelas estruturas teórica e metodológica dos projetos membros do CAP, é o foco da análise do texto de Chaqués et al. (2013). O artigo "The Interaction between Media Coverage and Parliamentary Questions - A Cross-National Comparison" recupera uma das mais intrigantes perguntas que movem trabalhos de cientistas políticos, jornalistas e estudiosos das comunicações: quando se estuda a relação entre agenda midiática e agenda governamental, quem segue quem? De acordo com os autores, uma quantidade crescente de estudos tem se utilizado das teorias de *agenda-setting* para enfrentar esta questão e, não obstante, têm demonstrado a influência da mídia na política, bem como a relação inversa, da política sobre a mídia. O estudo avança ao definir uma série de variáveis importantes para a compreensão dessa relação, tais como: a questão foco da análise, o tipo de atividade política estudada, ou mesmo o estágio do ciclo eleitoral em que as questões são debatidas. Quando realizada em perspectiva comparada, também são apontadas características ou peculiaridades do país em análise, seu sistema político ou a disposição dos partidos, por exemplo. A partir dessas variáveis, o trabalho dos autores estuda a interação entre a cobertura da mídia e as propostas parlamentares em sete países europeus: Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Espanha, Suíça e Reino Unido.

A metodologia utilizada obedece às regras de codificação elaboradas e seguidas pelos membros do CAP e, neste caso, utiliza duas fontes de dados principais: 1- a Codificação dos jornais de maior circulação desses países (e transmissões de rádio para o caso da Dinamarca) e; 2- a Codificação das Perguntas Orais de parlamentares no período de 1996 a 2011. Com um banco de dados contendo 15 anos de capas de jornais e perguntas orais realizadas em plenário codificadas, os autores afirmam que a relação entre mídia e política varia entre os países e o tempo de acordo com quatro características: (1) a concentração de poder no Executivo; (2) o nível de autonomia entre os meios de comunicação e a política; (3) as regras institucionais que regem as atividades parlamentares; (4) a posição institucional dos partidos políticos na graduação entre “governo – oposição”.

A conclusão do artigo aponta para aquilo que diversos trabalhos de comunicação política têm indicado nos trabalhos mais recentes:

Our results indicate that media and political parties influence each other, and thus have a bidirectional relationship although media effects on parliamentary activities are larger than the reversed effects. Results also illustrate that the media have a larger effect on majoritarian democracies than consensus democracies, and when parties are in the opposition. (Chaqués *et al*, 2013, 04).

A primeira conclusão reafirma a percepção de que os partidos de oposição são mais influenciados pela mídia do que partidos do governo. O segundo ponto destaca que o impacto da mídia sobre questões parlamentares é maior em democracias majoritárias do que em democracias consensuais. Por fim, o terceiro ponto sugere que a influência da mídia sobre a política é mais forte nos países com um sistema de mídia liberal, seguidos de países com um sistema polarizado-pluralista e é menos forte nos países democrático-corporativistas. Por fim, é importante destacar que este estudo demonstrou a presença da interação entre mídia e política na maioria dos países analisados. Os resultados confirmam que há uma dependência mútua entre mídia e política, mas também que os efeitos da cobertura da mídia sobre questões parlamentares são maiores do que vice-versa.

Considerações Finais

Este estudo procurou recuperar, ainda que de forma breve, três tradições nos estudos da agenda, desenvolvidas no campo da comunicação e da ciência política. A análise da literatura mostra que, embora partilhem de similaridades teóricas e metodológicas, esses estudos se distanciam, dificultando o entendimento da relação entre as agendas da mídia, opinião pública e das políticas públicas. A conexão entre os estudos de agenda poderia contribuir para a configuração de um modelo explicativo capaz de subsidiar análises empíricas capazes de considerar, simultaneamente, as três agendas: mídia, opinião pública e políticas públicas. Esse modelo implicaria no entendimento de uma relação necessariamente multidirecional entre as três agendas. Compreendida dessa forma, a agenda de políticas públicas exerceria influência sobre a agenda pública e midiática, ao mesmo tempo em que seria influenciada por ambas. Obviamente trata-se de um processo complexo e que não pode ser reduzido a um esquema simples. Porém ao ampliar a compreensão sobre a dinâmica das agendas, os estudos sobre formulação de políticas públicas podem ampliar sua capacidade explicativa para esse fenômeno central da vida política.

Tal proposta de análise conjunta vem sendo desenvolvida na última década por diversos países que integram o *Comparative Agendas Project*. Os estudos mostram que, ainda que com significativas variações, as agendas da mídia, da opinião pública e das políticas públicas têm apresentado relação quando analisadas sob o foco da mudança em longos períodos de tempo. A evolução desses estudos vem, inclusive, evidenciando que algumas variáveis são mais sensíveis do que outras, principalmente quando adotados os estudos comparados. O estudo de caso *cross-national*, explorado por este texto, é um importante exemplo para futuras pesquisas que buscam entender a relação entre as agendas midiática e pública e a agenda de políticas públicas, que considerem a escala “situação – oposição” no mapeamento dos atores envolvidos. Pelo estudo, fica claro que a influência da mídia sobre o parlamento é maior em atores mais próximos do eixo oposição do que daqueles mais próximos à situação. Além dessa, outras variáveis como as características do sistema político e o nível de liberdade de imprensa têm se mostrado sensíveis para a análise da relação das agendas no processo de mudança de políticas. Com a difusão desse tipo de análise e do aporte metodológico que une variáveis relevantes das três trajetórias de *agenda-setting*, o histórico *gap* existente na literatura pode dar lugar a uma nova agenda de pesquisas para a comunicação política.

Referências Bibliográficas

- Azevedo, Fernando A. F. "Agendamento da política", in Rubim, A.A.C. (org.). *Comunicação Política: Conceitos e abordagens*. Salvador/São Paulo, Edufba/Editora Unesp, 2004.
- Baumgartner, Frank R; Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (2015). *The Politics of Information: problem definition and the course of public policy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R; Green-Pedersen, Christoffer e Jones, Bryan D.(2006). "Comparative Studies of Policy Agendas". *Journal of European Public Policy*,13:7 (pp. 959-974).
- Baumgartner, Frank R; Jones, Bryan D. e Wilkerson, John D. (2002) "Studying Policy Dynamics". In Baumgartner, F.R. e Jones, B.D. (eds.). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
- Binderkrantz, Anne; Christoffer Green-Pedersen.. Policy or Process in Focus? Framing in the News Media. *International Journal of Press/Politics*, 2009
- Boda, Zsolt; Patkós, Veronika. Driven by politics: agenda setting and policy making in Hungary 2010-2014. Paper for the 8 th Annual Conference of the Comparative Agendas Project Lisbon, 22-24 June 2015
- Cairney, Paul e Jones, Michael D. (2015). "Kingdon's Multiple Streams Approach: What is the empirical impact of this universal theory?" *Policy Studies Journal*, jun 2015. Disponível em <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12111/abstract>>
- Capella, Ana C. N. (2007). "Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas". In Hochman, G.; Arretche, M; Marques, E. (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- Chaqués-Bonafont, L., Mortensen, P., Sciarini, P., Tresch, A., Vliegenthart, R.,Walgrave, S., and Baumgartner, F.R. . "The interaction between media coverage and parliamentary questions: A crossnational comparison". 20th International Conference of Europeanists, Council for European Studies (CES), Amsterdam, 25th - 27th June 2013.
- Cobb, Roger W. e Elder, Charles D. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*.Vol. 33, Nº 4.
- _____. (1972). *Participation in American Politics: The dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bancon.
- Cobb, Roger W.; Ross, Jennie-Keith; Ross, Marc.H. (1976). "Agenda Building as a comparative political process". *American Political Science Review*. Vol 70, nº 1, mar 1976 (pp. 126-138).
- Cohen, B. C. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dearing, James W. e Rogers, Everett M. (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, SAGE.

Driscoll, A; Harlow, S; Merle, P; Pietryka, M; Wessert, C; Fahey, K; Stanquist, T. Public Opinion, Media Agenda Setting and Individual Legislative Responsiveness in Florida. IN CAP Annual Meeting, de 22 a 24 de junho de 2015. Lisboa, Portugal.

Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Evanston, IL: Row, Peterson & Co.
Green-Pedersen, Christoffer; Rune Stubager. The Political Conditionality of Mass Media. When do Parties Follow Mass Media Attention? *British Journal of Political Science*, 2009.

Jennings, Will. 'Project Report on Punctuations in British Governing Agendas': this report summarises evidence concerning 'punctuated equilibrium' in the policy, public and media agendas in the UK, comparing the degree of 'punctuatedness' with input (i.e. real world) variables. 2011

John, Peter. (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?" *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4.

_____. (2006). "The Policy Agendas Project: a review". *Journal of European Public Policy*. 13:7, (975-986).

_____. (2006 b). 'Explaining policy change: the impact of the media, public opinion and political violence on urban budgets in England.' *Journal of European Public Policy*, 13(7): 1053-1068.

_____. (2015). "New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered". Trabalho apresentado no International Conference on Public Policy. Grenoble, jun,2013. Disponível em http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf. Acesso em setembro de 2015.

Jones, Bryan D. e Baumgartner, Frank R. (2005). *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago, University of Chicago Press.

_____. (2012). "From Here to There: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing". *Policy Studies Journal* (40), no. 1 (pp. 01-19).

King, A. and Wybrow, R. *British Political Opinion 1937-2000*, London: Politicos. 2001.

Kingdon, John. [1984] 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.

Klapper, Joseph T. (1960). *The Effects of Mass Communication*. Free Press.

Lazarsfeld, P., Bernard B. and Hazel G. (1944). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. 2nd ed. New York.

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt Brace.

- Mangialavori, Leonardo (2014). Revisitando os estudos de agenda-setting, 40 anos depois. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, nº 74 (pp. 27-42).
- McCombs, M.; Shaw, D. (1972). *The agenda-setting function of mass media*. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-195.
- McCombs, M., Valenzuela, S. The continuing expansion of agenda-setting theory: Towards a new frontier of research questions. *Handbook of Political Communication Theories*. New York: Oxford University Press. 2007.
- Rens, Vliegthart and Walgrave, Stefaan Médias et parlement Les conditions de l'effet des médias sur l'agenda parlementaire belge. *Revue Internationale de Politique Comparée*. 2009
- Soroka, S. N. (2002). *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver, BC: UBC Press.
- Soroka, S. and Wlezien, C. (2005), 'Opinion-policy dynamics: public preferences and public expenditure in the United Kingdom', *British Journal of Political Science*, 35 (4): 665-690.
- Traquina, Nelson. (1995). O paradigma do agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo. *Revista Comunicação e Linguagens*. Lisboa.
- Walgrave, Stefaan. Again the almighty mass media. A subjective assessment of the media's political agenda-setting power by politicians and journalists in Belgium. *Political Communication* 25 (4): 445-459. 2008
- Walgrave, S.; Soroka, S.N, Nuytemans. The mass media's political agenda-setting power. A longitudinal analysis of media, parliament, and government in Belgium (1993-2000), *Comparative Political Studies* 41 (6) 814-836. 2008
- Wolf, Mauro (1986). *Teorias da comunicação*. Lisboa: Presença.
- Wolfe, Michelle; Jones, Brian D. e Baumgartner, Frank R. (2013). "A failure to communicate: agenda setting in media and policy studies". *Political Communication*, 30:2, pp. 175-192.