



## Influência da mídia em políticas públicas: um campo exploratório<sup>1</sup>

*Claudio Luis de Camargo Penteado<sup>2</sup>*  
*Ivan Fortunato<sup>3</sup>*

---

**Resumo:** A centralidade da mídia na sociedade brasileira confere aos meios de comunicação importante papel na dinâmica social contemporânea, cuja influência alcança diversos campos da atividade humana, inclusive o político. O debate sobre Políticas Públicas (PP) tem dominado boa parte da agenda das Ciências Sociais, em diversos estudos e abordagens sobre o contexto de reorganização do papel do Estado e suas formas de intervenção social. Tais pesquisas, no geral, preservam uma tendência institucionalista, focando suas análises sobre os processos decisórios e/ou as avaliações das PP. No entanto, frente ao contexto social que confere destaque à função agenciadora da mídia, observamos importante lacuna nas pesquisas desenvolvidas, que é o de verificar a participação da mídia no ciclo das PP. Aqui perguntamos se a mídia também exerce influência nas PP, e em caso positivo, de que forma age. Neste trabalho, apresentamos uma revisão de literaturas e resultados parciais de uma pesquisa em andamento.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas 1. Mídia 2. Comunicação 3.

---

### 1. Introdução

A centralidade da mídia nas relações sociais contemporâneas (THOMPSON, 1998) confere aos meios de comunicação um importante papel dentro da dinâmica social. Sua influência é percebida em diversos campos da atividade humana, dentre eles o campo político. Apesar de o campo político apresentar uma configuração específica, com regras e

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Democracia do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011.

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal do ABC; pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP. E-mail: [claudiocpenteado@gmail.com](mailto:claudiocpenteado@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutorando em Geografia pelo IGCE-UNESP. E-mail: [ivanfrt@yahoo.com.br](mailto:ivanfrt@yahoo.com.br).

capitais próprios (MIGUEL, 2002), os meios de comunicação também interferem nas práticas políticas, criando uma nova dinâmica dentro do jogo político, que encontra nos veículos de comunicação novos espaços para a comunicação política, novas ferramentas de persuasão, além de incorporar novos atores nas disputas políticas.

As políticas públicas (PP) são mecanismos de ação do Estado sobre a sociedade (SOUZA, 2006; FREY, 2000), de forma que a administração pública, por meio de seus agentes, atua sobre determinadas questões de forma a promover o desenvolvimento social. Geralmente, os estudos sobre políticas públicas focam suas análises sobre os procedimentos institucionais, o processo decisório e/ou suas avaliações, adotando um viés gerencialista. Essa abordagem enxerga as variáveis endógenas ao sistema de políticas públicas como pouco relevantes no processo, privilegiando a ação dos “especialistas” na tomada das decisões visando alcançar maior eficiência, ou então, existe uma preocupação com a atuação dos atores políticos dentro do processo decisório das PP.

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

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

## **2. Um pouco sobre políticas públicas**

Especificamente no Brasil, o debate sobre políticas públicas ganhou destaque dentro da agenda de pesquisas em Ciências Sociais, principalmente, a partir dos anos 1980. Araújo, Penteado e Burgos (2011), com base nos estudos de Souza (2006), identificaram quatro movimentos para caracterizar esses estudos: (i.) adoção de políticas restritivas de gastos. (ii.) o surgimento de uma nova concepção de atuação do governo, marcada por uma diminuição da intervenção estatal e pelas políticas deixarem de ter um caráter universal e passarem a ser focalizadas, (iii.) a falta de coalizões políticas para o desenho de políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento social, principalmente, em países emergentes e, por fim, (iv.) os estudos abarcam o processo de redemocratização após o período militar que incorporou novas demandas e atores ao ciclo das políticas públicas.

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

Atualmente, destaca-se no estudo das políticas públicas a abordagem neoinstitucionalista (Frey, 2000; Souza, 2006). Essa abordagem enfatiza a importância das instituições/ regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Segundo essa linha teórica, a luta pelos recursos é intermediada pelas instituições políticas e

econômicas, que direcionam o sentido da ação da política pública. Essa vertente tem dominado os estudos da área no Brasil. Abrindo pouco espaço para outras abordagens (Frey, 2000). Uma outra vertente em voga no debate contemporâneo é a análise de estilos políticos. Esse tipo de análise está voltado para “como” fatores culturais e padrões de comportamento político (clientelismo, paternalismo, corrupção, etc) repercutem na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implantados pelos governos (Frey, 2000). Esse formato de pesquisa permite compreender os meios de comunicação como vetores que podem exercer influência sobre o ciclo das políticas públicas, tendo em vista a capacidade da mídia de exercer ingerência sobre a cultura e comportamentos políticos dos cidadãos.

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

Em sua revisão da literatura, Souza (2006) indica que existem quatro “fundadores” da área de políticas públicas que orientaram as abordagens iniciais sobre o tema. H. Laswell, nos anos 30, introduz a expressão *policy analysis* (termo inglês para designar a análise de políticas públicas) de forma a combinar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Posteriormente, H. Simon, nos anos 50, afirma que a racionalidade dos tomadores de decisão é sempre limitada por problemas (de informação incompleta e imperfeita, tempo para tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc), mas que pode ser maximizada pela criação de estruturas que modelem o comportamento dos atores envolvidos. C. Lindblom questiona as abordagens anteriores e propõe a incorporação de novas variáveis à formulação e a análise de políticas públicas: relações de poder (*policy network* e *policy arena*) e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Na concepção de Lindblom, os estudos sobre as políticas públicas precisam acrescentar novos

elementos que influenciam na sua formulação, implantação e execução para além de uma realidade causal previamente decidida por técnicos governamentais, tais como o papel das eleições, das burocracias dos partidos e grupos de interesse. Aqui, podemos destacar o papel da pressão da cobertura da mídia que acaba também exercendo influência sobre o ciclo das políticas públicas. Por fim, D. Easton sugere que o campo de políticas públicas deve ser visto como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente, onde as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e de grupos de interesse que vão influenciar sobre seus resultados e efeitos.

Pode-se perceber que tanto Lindblom como Easton propõem uma visão mais complexa das políticas públicas, entendendo que existem interações que se influenciam entre si, causando modificações no desenho imaginado inicialmente, rompendo com uma racionalidade linear que poderia haver em sua concepção original. Um dos elementos que pode influenciar desde a sua formulação até os resultados é a atuação da mídia, a qual pode agendar temas de grande pressão popular ou mesmo servir de espaço para a avaliação popular de determinadas políticas setoriais, intervindo no como o cidadão percebe ou avalia aquela política pública. E como mostramos adiante, também pode servir de espaço para um debate sobre políticas públicas em todas suas fases, com consultas a população, promovendo uma maior participação democrática.

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

Farah (2003) assinala que nos anos 1990, sob impacto da crise fiscal, a falta de recursos passou a ser um fator limitante para a ação do Estado em que pese o aumento da demanda social. Nesse sentido, na agenda de políticas públicas brasileiras são inseridas preocupações com a eficiência, eficácia e efetividade das políticas. Nessa nova formatação, ocorre uma disputa entre duas visões: a primeira, a perspectiva neoliberal, que vê o Estado como ineficiente, sendo necessário desmantelá-lo e garantir a abertura para a ação do mercado pela privatização dos serviços públicos, descentralização de políticas sociais para as esferas locais, determinação de prioridades de ação e mudanças no sistema de gestão dos programas públicos; a segunda, a visão da democratização do Estado, que defende a reforma da ação estatal (incorporando alguns dos princípios neoliberais), adequando suas práticas e formas de ação aos novos desafios, promovendo formas distintas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, passando o Estado a atuar como coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil, pelo mercado ou através de parcerias.

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

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

### **3. Mídia e políticas públicas**

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

Em uma sociedade em que os meios de comunicação possuem uma grande importância para o jogo político: como espaço de disputa de imagens e capital político; como mecanismo de intermediação entre as instituições políticas, atores políticos e cidadãos; como fonte de informação política; ou como um mecanismo de pressão da opinião pública e grupos de interesses. A Ciência Política ainda não contabilizou a mídia como uma importante variável (dependente e independente) para a compreensão do processo de políticas públicas.

Celina Souza (2006) aponta que o ressurgimento da importância das políticas públicas como campo de conhecimento nas últimas duas décadas está relacionado a dois fatores: (1) adoção de políticas restritivas de gastos, que limitaram o desenho (design) e a execução de políticas públicas; e (2) novas visões sobre o papel dos governos na condução de suas práticas políticas. Esses fatores ganham maior relevância a partir da maior visibilidade midiática do campo político, ampliando os espaços de cobertura jornalística para a ação estatal, principalmente em estados democráticos.

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

Nesse mesmo período, os meios de comunicação, principalmente a televisão e agora a Internet, se consolidam como espaços de informação política e de relação social. Com a

redemocratização, os temas políticos começam a ganhar espaço e relevância dentro da agenda da mídia. Assim, as políticas públicas também passam a ser apresentadas e conseqüentemente debatidas nos canais de comunicação, ganhando uma nova conotação política para além de sua idéia inicial de intervenção técnico-científica dos governos.

A literatura da área de PP desenvolveu diferentes formas de análises de políticas públicas, sintetizadas por Souza (2006) em oito modelos. O primeiro modelo de que fala a autora é o tipo de política pública desenvolvida por Lowi a partir da máxima que “a política pública faz a política”, esse tipologia indica que as políticas públicas podem seguir 4 formatos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. O segundo modelo é o incrementalismo, ou a compreensão da política pública como um processo incremental definidos anteriormente, onde o governo tem pouca influência. A idéia que decisões tomadas no passado constroem novas postulações. O terceiro modelo é o de ciclo, que é a compreensão das políticas públicas como um ciclo deliberativo formado por vários estágios, estabelecendo um processo dinâmico – neste modelo, a mídia entra como um ator dentro do processo de deliberação, principalmente na definição da agenda (*agenda-setting*). Com relação aos referidos estágios, estes são: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Cabe ressaltar que não existe um consenso firmado na literatura sobre esses estágios (Souza, 2006; Frey, 2000).

O quarto modelo de que fala Souza é o *garbage can* (lata de lixo): entendimento que as escolhas de políticas públicas são delimitadas pelas poucas soluções existentes diante dos vários problemas apresentados. O quinto é o modelo de coalizão de defesa, o qual compreende que as políticas públicas deveriam ser concebidas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, os quais se articulam com os acontecimentos externos que criam restrições a sua execução. Já o sexto modelo envolve as arenas sociais – aqui, as políticas públicas são entendidas como uma ação empreendedora dos atores políticos, que destacam algum problema que precisa ser resolvido por meio de uma política pública. Percebe-se, a partir deste modelo, que a mídia pode influenciar ao destacar em sua programação certos aspectos que vão orientar a percepção dos *policy makers*, como a divulgação de indicadores desfavoráveis para administração pública em determinados setores estratégicos, desastres e repetição de problemas (como no caso das enchentes) ou com o

anúncio de resultados medíocres alcançados pela política em gestão. Neste modelo, os empreendedores formam redes sociais que se articulam politicamente para a criação de determinadas políticas públicas.

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

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

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

A convergência tecnológica dos meios de comunicação e informação ampliou a capacidade de intervenção da mídia nas atividades humanas. Hoje as diferentes mídias fazem parte diretamente ou indiretamente da maioria da população, seja como fonte de trabalho, fonte de informação, entretenimento e mecanismo de comunicação/interação social. Nesse

contexto, a mídia assume uma centralidade na vida humana, se tornando “palco e objeto privilegiado das disputas pelo poder político na contemporaneidade” (Lima, 2000: 176).

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

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

A partir das idéias de Gramsci, Lima (2000), argumenta que os meios de comunicação eletrônicos transformam a mídia em um aparelho privilegiado na articulação hegemônica (e contra-hemônica) e espaço de disputa políticas por meio das representações veiculadas. Nas democracias contemporâneas, o enfraquecimento dos partidos políticos como mecanismos de representação política e defesa de ideologias, permite que em muitos casos, os veículos de comunicação sirvam de mediadores entre os candidatos e os eleitores. E apesar da mídia ter um papel importante no processo eleitoral, os partidos continuam sendo essenciais como plataforma política e articulação de alianças.

Outro papel importante desempenhado pela mídia é sua participação na definição da agenda dos temas relevantes para a discussão na esfera pública, espaço privilegiado de produção e divulgação de informações políticas, possibilita maior transparência da administração pública, exerce o papel de espaço para o debate e crítica das políticas públicas (apresentando e avaliando seus resultados) e além de possibilitar espaços para apresentar esferas públicas concorrentes além das tradicionais (Miguel, 2003), principalmente com o desenvolvimento e comercialização do acesso à internet.

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

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

Essa nova configuração permite a incorporação de novas práticas como o marketing político que, nas democracias ocidentais, ganham importância na condução do comportamento político e na orientação das ações estatais, principalmente na condução de PP. A ação do marketing vai além do período eleitoral, e acaba por influenciar no modelo de gestão pública, orientando as práticas das políticas públicas, que podem ser utilizadas como ferramentas de promoção eleitoral de forma a agregar maior capital político para seu gestor<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> O uso de políticas públicas como forma de ampliação do capital político foi estudado em outra pesquisa (PENTEADO, 2001), que avaliou o uso do Plano de Assistência a Saúde (PAS), no município de São Paulo, durante a gestão Paulo Maluf, como ferramenta de marketing político.

Essas transformações chamaram a atenção da Ciência Política, destacando-se os estudos pioneiros de Walter Lippmann, nos anos 20. Entretanto, até hoje a área não dá muita importância para o tema, preferindo focar suas análises nas instituições políticas e nos processos decisórios. Os meios de comunicação de massa “são vistos como meros transmissores dos discursos dos agentes e das informações sobre a realidade, neutros e, portanto, negligenciáveis” (Miguel, 2002:156). Uma das exceções a essa neutralidade é o trabalho de Sartori (2001) que, atento às transformações da política contemporânea, indica que os governos ficam sobre um “controle excessivo” da opinião pública e conseqüentemente da pressão midiática sobre essa. Esse controle diminui a possibilidade de ação racional, planejamento de médio e longo prazo e interfere sobre as decisões administrativas, uma vez que a prática estatal fica sobre os holofotes da mídia, exigindo respostas rápidas às demandas surgidas dos noticiários. O autor também exerce dura crítica à televisão, principalmente, e sua incapacidade de promover uma reflexão crítica e exerce uma influência nociva ao universo da política.

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

O impacto da definição de agenda pelos meios é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos, que se vêem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões (Miguel, 2002: 171)

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

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

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

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

agentes e as instituições também vão se apropriar dessas ferramentas tecnológicas e adaptar suas práticas para esses novos meios.

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

Além desse caráter gerencial e informativo, as NTICs também proporcionam mecanismos de interação entre as instituições e o cidadão/ usuário. Uma interessante experiência vem sendo desenvolvida pelo Ministério da Cultura, que por meio de seu Portal Institucional criou mecanismos para que o usuário tenha acesso a informações dos projetos e programas que a pasta está desenvolvendo, disponibilizando blogs temáticos de suas principais ações, onde além de informação sobre o andamento, também existe a possibilidade de opinar sobre o assunto (Araújo, Penteado e Burgos, 2011). Assim, cria-se um espaço para o debate público, não mediado pelos meios de comunicação tradicional, no qual o cidadão/ usuário pode ampliar sua participação política, constituindo uma espécie de “esfera pública”. Resta saber se essa prática tem alguma influência sobre o processo político, principalmente em relação as políticas públicas de cultura, e se amplia a participação democrática.

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

Essas duas formas apresentadas por Stromberg (2001), apesar de indicarem importantes caminhos de investigação, são limitadas, uma vez que podemos identificar outras maneiras de interferência da mídia sobre as políticas públicas, principalmente em regimes democráticos, que tem na mídia o principal palco para a visibilidade das ações políticas e campo de disputa de discursos políticos em busca de capital político para sua intervenção. E, com o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação surgem novas

possibilidades de influência no campo, assim como cria novos mecanismos de interação entre os agentes políticos e o cidadão, o que pode também ajudar a diminuir o poder da imprensa (mídia tradicional), uma vez que existe a possibilidade de ligação direta entre os representantes políticos e a população, como também cria novas relações políticas que podem ser construídas na e pela mídia interativa.

#### **4. Conclusão itinerante**

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

A inter-relação políticas públicas e mídia podem ser percebidas em três momentos: (1) na definição da agenda, (2) na fase de execução e (3) na avaliação dos resultados alcançados. A maioria dos estudos centra sua análise no primeiro momento, destacando o poder da mídia sobre a formação da agenda política. Nesses estudos não existem uma preocupação específica quanto a interferência (ou não) da cobertura midiática sobre as políticas públicas, eles são voltados para tentar avaliar o poder do *agenda-setting*.

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

Por que os atores políticos adotariam temas apresentados pela mídia? Podem-se identificar três principais explicações. Uma das explicações seria que assim como o cidadão

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

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

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

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

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

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

A partir da literatura apresentada acima, pode-se considerar que apesar de não haverem indicadores específicos para avaliar as interações entre políticas públicas e mídia, o que sinaliza uma importante lacuna na agenda de pesquisas das Ciências Sociais, existe uma interferência do segundo sobre o ciclo de políticas públicas, principalmente em sociedades democráticas em que os meios de comunicação possuem uma centralidade nas relações

sociais como a brasileira, o sugere a necessidade de ampliação de estudos para avaliar essa relação.

### Referências

- ARAÚJO, R.; PENTEADO, C. L. C.; BURGOS, R. Democracy and Internet: a comparative study between portals of the ministries of culture (Brazil and Argentina). IPSA Brazil, 2011.
- CASTELLS, M. A Sociedade em rede. Vol. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- FARAH, M. Parcerias, arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, v 35 n.1, p. 119-144, 2001. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Brasília: ENAP.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2005, vol.20, n.59, pp. 97-110.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In Revista Planejamento e Políticas Públicas. Campinas, Nr 21, Jun de 2000.
- GOMES, W.; MAIA, R. C. M. Comunicação e Democracia: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.
- HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. In Opinião Pública, vol.6, Nr. 2, Campinas, Out. 2000.
- LIMA, V. A. Mídia – teoria e política. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. In, Revista Brasileira de Ciências Sociais [online]. 2003, vol.18, n.51, pp. 123-140.
- \_\_\_\_\_. Os meios de comunicação e a prática política. In Lua Nova: Revista de Cultura e Política, Nr 55-56, São Paulo, 2002.
- NORIS, P. & CURTIS, J. Getting the Message Out: A Two-Step Model of the Role of the Internet in Campaign Communication Flows During the 2005 British General Election. In: Journal of Information Technology & Politics, Volume 4, Issue 4 May 2008, pages 3 – 13.
- PENTEADO, C. L. C. ; SANTOS, M. B. P. ; ARAÚJO, R. P. A. Metodologia de pesquisa de blogs de política: análise das eleições presidenciais de 2006 e do movimento "cansei". Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso), v. 17, p. 159-181, 2009a.
- \_\_\_\_\_. Novas práticas políticas na internet: estudo do Blog Fatos e Dados. In: III Congresso da Associação Brasileira dos Pesquisadores em Comunicação e Política, 2009, São Paulo. Anais do III Compolítica, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Blogs e ação política. In: IX Congresso da Asociación Latinoamericana de Investigadores de Comunicación, 2008, Atizapán de Zaragoza. Anais do IX ALAIC, 2008.
- RANCIERE, J. O Dissenso. In: Novaes A (org.). A crise da razão. São Paulo: Cia. das Letras/ Brasília: Ministério da Cultura/Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Arte; 1996.

RUBIM, A. A. C. Comunicação e Política. São Paulo. Haker Editores, 2000.

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

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In Sociologias, Nr 16, Porto Alegre, Jul/Dez 2006.

\_\_\_\_\_. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, Nr 51, 2003.

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

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

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