

35º Encontro Anual da Anpocs
GT21 – Mídia, política e eleições

FLUXOS NA CONFIGURAÇÃO DA AGENDA DA MÍDIA.
Notas para o estudo da seleção e o tratamento da notícia

LEONARDO MANGIALAVORI¹

¹ É Mestrando do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da UnB (IPOL/UnB)

RESUMO

O trabalho pretende analisar teoricamente os processos de construção da agenda da mídia, partindo da teoria proposta por Maxwell McCombs e Donald Shaws (1972). Tenta-se dar maior clareza ao conceito central das teorias de agenda-setting, identificando os atores centrais e suas relações em esse processo para avançar no debate sobre os limites da autonomia da mídia. Em um primeiro momento, propõe-se uma abordagem alternativa, partindo do processo de conformação da agenda dos meios de comunicação, para tentar resgatar as três dimensões da atividade da mídia. Finalmente, propõe-se incluir no corpo de ideias a noção de fluxos de agenda. Entende-se que as múltiplas correntes de pressão e relações de influência podem ser agrupadas analiticamente em dois conjuntos, segundo tenham por objetivo a inclusão ou a exclusão de temas na agenda de meios.

PALAVRAS CHAVE: Agendamento, produção da notícia, rotinas jornalísticas, fluxos da agenda da mídia.

INTRODUÇÃO

Dentro das correntes do pensamento liberal que deram forma às democracias presidencialistas, a noção de independência, no sentido amplo, ganha um lugar de destaque entre os valores subjacentes na construção dos aparatos institucionais, especialmente dos regimes de governo americanos, nos que a independência de poderes desempenhou (e desempenha ainda hoje) um papel central em sua definição. A livre eleição de representantes e a liberdade de imprensa, valores também ligados a esta ideia de autodeterminação conseguiram

ao longo do século passado alcançar uma aceitação quase universal, sobre todo a partir da ampliação contínua do espectro de atores na vida política e a consolidação do modelo democrático de massas. Como é de se esperar, o valor da independência atravessou desde cedo o corpo de estudos das Ciências Sociais, indicando um rumo nas problemáticas que, no sucessivo, seriam destacadas pela disciplina.

Já dentro das correntes que tentaram demonstrar e/ou explicar a existência (ou não) desta autonomia entendida em termos de soberania (quer dizer, ausência de coerção ou interferência na tomada de decisões), um grupo de pesquisas tomou como eixo a relação entre os meios de comunicação, o Estado e a sociedade civil. As hipóteses que deram vida a esta área de estudos, que atravessa as fronteiras da Ciência Política, a Sociologia e as Ciências da Comunicação, são muito variadas e vão desde um simples determinismo para uma independência quase absoluta. Em um ponto intermédio deste largo leque, a teoria do agendamento (*agenda-setting*), elaborada pelos professores Maxwell McCombs e Donald Shaw no ano de 1972, destacou-se pela sua ampla adaptabilidade e um forte apoio nos dados empíricos, o que lhe conferiu a adesão de numerosos especialistas e levou a uma grande parte destes a realizar pesquisas na direção marcada por seus escritos.

O aporte dos autores americanos se baseou no exercício de recuperar a velha discussão nos estudos precedentes sobre política e mídia, reformulando o debate em torno das relações de determinação, quer dizer, o grau de influência que os meios de comunicação exercem sobre as ações e eleições da sociedade civil e o poder público. O trabalho se apoiou nos dados estatísticos obtidos a partir de uma série de pesquisas realizadas na cidade de Chapel Hill, North Carolina, durante a particular eleição presidencial de 1968, nos Estados Unidos. O objetivo dele foi estabelecer relações entre a maior cobertura de determinados temas nos meios de comunicação e nos graus de importância que outorgavam a esses temas eleitores e candidatos. Fundando-se nesta evidência empírica, os pesquisadores se serviram do conceito de agenda para explicar a transferência de prioridades entre

os meios de comunicação, os cidadãos, o Estado e os atores políticos. A pesquisa ilustra-se com uma (já lendária) passagem de Bernard Cohen, que assinala que a imprensa “*may not successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about.*” (apud Baran; Davis: 2006; p. 294). O núcleo central da teoria do agendamento se baseia na afirmação de que aqueles elementos que ocupam lugares proeminentes na agenda dos meios de comunicação tendem a alcançar similares proeminências entre os temas a os que cidadãos e políticos consideram como importantes.

Para começar com este trabalho, o primeiro passo deve ser dar clareza ao conceito central das teorias de agenda-setting e dissipar certas ambiguidades no uso do termo. Introduce-se ao leitor numa breve revisão da literatura com o fim de identificar os caminhos recorridos pelos principais autores desta teoria. Para isto, segue-se a trilha marcada pelo estudo de Dearing e Rogers (1996) e sua divisão nas três tradições de pesquisa da teoria de *agenda-setting*. Neste sentido, se analisam as três agendas propostas pelo paradigma, e as relações de influência que se produzem entre elas.

O segundo e terceiro apartados propõem revisar os mecanismos de moldagem da agenda de meios de comunicação. Os textos de Maxwell McCombs (2009) e Timothy Cook (1998) auxiliam na compreensão dos processos de configuração da notícia, e especialmente na descrição dos atores envolvidos nele. A perspectiva da Economia Política da Comunicação e os aportes significativos de outros autores permitem ressaltar a necessidade de reparar nas outras dimensões do processo que não são destacadas em aqueles trabalhos.

Finalmente, procurando dar um caráter mais dinâmico ao enfoque, se propõe incluir no corpo de ideias a noção de fluxos de agenda. Entendendo que as múltiplas correntes de pressão e relações de influência podem ser agrupadas analiticamente em dois grandes conjuntos, segundo tenham por objetivo a inclusão o a exclusão de temas na agenda de meios.

DEFININDO O CONCEITO DE AGENDA

A vida cotidiana de uma sociedade está cheia de acontecimentos que, a princípio, contam com um potencial noticiável. Dia a dia, convivemos com milhares de situações, fatos e acontecimentos que competem pela sua difusão nos meios de comunicação. Ainda hoje, após a primeira década do século XXI e apesar dos importantes avanços tecnológicos sofridos no campo da comunicação social, especialmente com o desenvolvimento da internet, a mídia se encontra limitada em sua possibilidade de dar suporte físico ao fluxo de acontecimentos que experimenta uma comunidade. De fato, a possibilidade de existência de um canal ou suporte que permita a transmissão massiva da totalidade das percepções e informações possível de maneira unificada parece estar mais próxima de construções imaginárias, como “O Aleph” de Jorge Luis Borges, antes que sua realização. Na prática, o trabalho jornalístico implica que esse fluxo deve passar por um filtro de seleção com o fim de reduzir o número de notícias que receberão tratamento.

O exercício diário dessa seleção se expressa na publicação de um corpo de tópicos ou assuntos determinados que, ao ser analisado em períodos de tempo mais extenso, permitem demonstrar, como alguns deles recebem uma maior atenção e cobertura que outros. Com o conceito de agenda, então, se procura captar quais são estes assuntos priorizados e identificar as hierarquias temáticas presentes na informação publicada pelos meios de comunicação.

“Agenda is strictly a descriptive term for a prioritized list of items, the major topics found in newspapers, television news programs, and other mass media messages [...] regard as important. Reviewing the front pages of a newspaper over a period of time will reveal that newspaper’s agenda.” (MCCOMBS, 2005, Pag.156).

Segundo Dearing e Rogers (1996), existem três tradições de pesquisa dentro da teoria do agendamento. O texto pioneiro de McCombs e Shaw (1972), que tinha como principal preocupação demonstrar a ligação entre as prioridades da mídia e os eleitores numa campanha presidencial na localidade de Chapel Hill, foi rapidamente acolhido pela comunidade acadêmica fundando a primeira dessas

tradições. Em aquele tempo os cientistas se voltaram para o estudo das influências que os meios de comunicação exerciam na opinião pública. Muitos pesquisadores das diferentes disciplinas das Ciências Sociais começaram a adotar os argumentos, os pressupostos e até a metodologia empregada em aquele texto fundacional. Aquele rápido sucesso pode ser explicado, em parte, se se tem em conta os antecedentes diretos dentro dos estudos sobre comunicação de massas. Em efeito, a hipótese do processo de agendamento surge como um intento de achar uma resposta aos pressupostos da teoria dos efeitos mínimos. Como afirmou Holli Semetko (1996), logo depois do começo da Segunda Guerra Mundial os cientistas políticos e comunicólogos começaram a se perguntar sobre os efeitos da comunicação de massas nos cidadãos. A experiência do nazismo levou muitos pesquisadores a abordar a mídia como sendo capaz de determinar as opiniões e os pensamentos dos eleitores de uma forma direta. Mas os primeiros estudos empíricos foram contundentes em negar a relação de dependência entre as duas variáveis, tal como fora colocado pelos defensores da teoria da “agulha hipodérmica”. Estes descobrimentos provocaram uma reação na comunidade acadêmica que, já nos anos 60, adotou uma posição oposta, onde a mídia só teria um efeito mínimo, sobre a população.

Neste estado da arte, a teoria do agendamento traz a novidade de deslocar o olho desde os efeitos diretos para os processos cognoscitivos do pensamento, chamando a atenção sobre a capacidade que tem os meios de comunicação para influir indiretamente, antes que em persuadir. Especificamente, essa influência se traduz na importância que as pessoas outorgam aos diversos tópicos de atualidade. Os estudos de opinião confrontados com análises de conteúdo dos meios de comunicação, especialmente o texto de McCombs e Shaw, ofereceram uma clara constatação da hipótese de que o efeito de correlação entre o que a opinião pública considera prioridade e o que é priorizado na cobertura dos meios de comunicação aumenta com a exposição mediática e especialmente com o desconhecimento por parte do receptor. Como afirma Gerardo Dorantes, esta transferência de saliências será mais importante *“siempre que exista una gran*

necesidad de orientación informativa por parte de las audiencias y el nivel de discusión interpersonal sea bajo. Este resultado, además, es indirectamente proporcional a la distancia entre el sujeto y el evento reflejado en el medio de que se trate.” (2008; p. 82). Isto significa que a mídia tem mais capacidade para influir na forma em que as pessoas organizam sua ordem de prioridades em aqueles tópicos mais desconhecidos por elas.

Nos últimos anos, uma nova tendência foi ganhando espaço dentro de esta tradição. Os pesquisadores começaram a notar que além dos temas terem uma determinada saliência, também possuem diferentes atributos. Estes podem ser definidos como as características e propriedades que completam o quadro de um assunto no momento de seu tratamento para a produção da notícia. A novidade que traz esta ideia da fixação dos atributos reanima a velha discussão entre uma mídia todo-poderosa e a perspectiva dos efeitos limitados já que tem a ver com os graus de influência da agenda mediática na opinião pública. Para McCombs, *“tanto a seleção dos objetos para conquistar a atenção como a seleção dos atributos para descrever aqueles objetos são papéis poderosos do agendamento”* (2009; p 113). A partir destes novos avanços na teoria, o autor propõe relativizar a clássica citação de Cohen com a qual se ilustrou sempre a hipótese da teoria de *agenda-setting*. McCombs sugere levar em conta a existência de uma segunda dimensão no processo de agendamento, a transmissão de saliências de atributos, que poderia influir na forma em que são valorados os assuntos. Os meios não só poderiam nos dizer sobre que pensar, mas também de que forma pensar sobre aqueles objetos apresentados em suas agendas.

Autores como Holli Semetko (1996), e Jennings Bryant e Dolf Zillmann (2008), por sua parte, resgatam a função de “Priming” da mídia. O conceito refere à capacidade desta de preparar o clima de opinião anterior ao tratamento da notícia:

“El termino <priming> ha sido definido ampliamente por Fiske y Taylor en 1984, como los efectos de un contexto anterior sobre la interpretación y reconstitución de la información, y, más minuciosamente, por Iyengar y Kinder en 1987 como cambios en las normas utilizadas por el público para valorar a los líderes políticos” (Semetko:1996; p 232)

A segunda tradição de estudos de agendamento nasceu principalmente do interrogante pela inovação em políticas públicas. A constatação de que era possível identificar também uma ordem de prioridades nos âmbitos de governo levou os pesquisadores da Ciência Política a apresentar a ideia de uma agenda institucional ou de governo. Estes trabalhos tentaram esclarecer o processo de transferência de saliências, mas tomando esta vez a opinião pública como variável independente juntamente com a agenda dos meios de comunicação. A principal hipótese foi na direção de identificar as ferramentas com as que contam a população e a mídia de massas para chamar a atenção do governo sobre determinados temas.

Para Doris Graber, o poder da mídia é muito grande: *“Los medios pueden moldear y modificar la imagen que el público tiene de la situación política, centrándose en unos acontecimientos e ignorando otros”* (1996; p.135). Neste sentido, Roger Cobb e Charles Elder (1983) ressaltaram a influência do processo de agendamento sobre a política. Com o conceito de *agenda-building*, desenvolvido em seu livro *“Participation in American Politics”*, estes autores se referem ao processo pelo qual se constitui a ordem de prioridades que dá lugar ao conjunto de políticas do Estado. John Kingdom (2003) resgatou este conceito alguns anos mais tarde, identificando três fluxos que possibilitam o ingresso de uma questão na agenda de governo: a) o fluxo de problemas, b) o fluxo de soluções e c) o fluxo político. Para o autor, a confluência destes três fluxos pode significar a abertura de uma janela de oportunidades para o ingresso de um assunto na agenda de decisões políticas.

Tanto na obra de Cobb e Elder como no texto de Kingdom, os meios de comunicação mantiveram um lugar como fatores que podem influir na configuração da agenda política. No entanto, esse lugar não foi descrito como sendo exclusivo, senão compartilhado com outros, e nem ainda será considerado como sendo mais importante que os demais.

Por último, na concepção de Dearing e Rogers, a terceira tradição de pesquisas na órbita das teorias de agendamento trouxe a pergunta sobre os

elementos que participam na conformação da agenda da própria mídia. Os autores começaram a procurar explicações sobre os processos de modelado do que McCombs e Shaw tinham chamado de Agenda da mídia. Desta forma, quase duas décadas depois da pesquisa sobre a eleição em Chapel Hill, o círculo das três agendas começou a se fechar, conseguindo um panorama mais completo das relações entre elas.

A AGENDA DA MÍDIA E A CONSTRUÇÃO DA NOTÍCIA

Se a notícia é necessariamente o resultado de um processo seletivo: como e por quem é levada a cabo essa seleção? A partir de quais parâmetros isto é feito? De que maneira se forma a agenda da mídia? Como se afirmou anteriormente, estas são algumas das perguntas que Dearing e Rogers destacam como mais recentes dentro do paradigma de agenda-setting.

O mesmo Maxwell McCombs tenta dar alguma resposta a esta questão em sua obra “A teoria da Agenda, a mídia e a opinião pública” (2009). A metáfora utilizada por ele para explicar como se modela a agenda dos meios é a das “camadas de uma cebola”. Segundo o autor, o coração da cebola representa a agenda mediática, que se encontra rodeada por folhas concêntricas que correspondem às diferentes instâncias de influência. Cada uma dessas camadas se encontra mais próxima ao núcleo que a anterior, isto significa que existe uma sorte de cadeia sequencial, que implica que os elementos mais longínquos do núcleo possuem um poder de influência menor, e são tamisados pelas camadas mais próximas antes de chegar ao núcleo, quer dizer, a influenciar na agenda dos meios. Segundo suas próprias palavras:

Na superfície de nossa hipotética cebola estão as fontes noticiosas externas-chave, como o presidente dos Estados Unidos, as rotineiras atividades de relações públicas e os esforços das campanhas políticas. Bem no interior da cebola estão as interações

e a influência de vários veículos de comunicação entre si, um fenômeno agora usualmente referido como agendamento intermídia. Em boa medida estas interações validam e reforçam as normas sociais e as tradições do jornalismo. Estas normas e tradições, que são as camadas da cebola que cercam o núcleo do bulbo, definem as regras para o modelamento da agenda da mídia. (MCCOMBS: 2009; p.154)

O texto, porém, não logra captar a complexidade do fenômeno de modelado das agendas dos meios de comunicação, toda vez que não define com clareza quais são as estruturas, os valores e os interesses subjacentes ao processo de seleção de notícias. Para entender melhor o que sucede ao interior da agenda de um meio de comunicação, devemos ir além da metáfora da cebola. É necessário recorrer a explicações complementárias que nos permitam pensar de uma maneira mais abrangente as variáveis do processo.

Neste contexto, pode ser interessante analisar o livro de Timothy Cook “Governing with the News” (1998). O autor propõe abordar à mídia como uma instituição. Isto, segundo Cook, implica pensar em uma estrutura de regras e normas de conduta que constroem o acionar dos agentes, e que a partir de sua ritualização e rotinização, estas regras e normas de conduta se convertem em valores *per se*, em fins em si mesmos. O exercício jornalístico, atuando no contexto desta instituição, elabora a notícia a partir das oportunidades que oferece sua estrutura, e adquire valores vinculados a esta dimensão normativa.

A abordagem institucionalista dos meios de comunicação de Cook abre um novo panorama com respeito aos processos e variáveis intervenientes na formação da agenda dos meios de comunicação, especialmente, no nível da construção da notícia. Seu trabalho é interessante por dois motivos principais: em primeiro lugar, permite pensar como é que essas rotinas jornalísticas constroem o trabalho do jornalista, mostrando que estas estruturas se tornam constitutivas não só da agenda, também, em um nível mais profundo, da notícia mesma. No segundo lugar, e em direta relação com o anterior, permite entender que as relações de transferência de prioridades entre meios de comunicação e demais atores que participam no processo se produzem, já cedo, nesse nível de construção da notícia.

Em palavras do autor, trabalhar sob o constrangimento de uma estrutura de rotinas e regras de conduta significa que *“the majority of the reporters are better positioned to encounter only some sources and gather only some news and are therefore more inclined to create certain kinds of stories”* (COOK: 1998; p. 88). A produção da notícia é um processo no qual o jornalista possui um certo grau de discricionariedade, que consiste na tomada de decisões dentre as oportunidades que oferece a estrutura institucional.

O estudo é enriquecido quando o autor define o jornalismo como um ator político, inserindo-o num jogo de atribuições autoritativas de valores a partir não só de reforçar o papel dos outros atores políticos em dita atribuição, mas também a partir de sua própria capacidade para influir de maneira independente sobre este jogo. Em este sentido, a produção jornalística, quer dizer, as notícias também são o resultado de uma negociação entre os jornalistas e suas fontes políticas para influir em que valores se atribuem, a quem se lhe atribuem e quem é que os impõe.

Porem é necessário ressaltar que a análise de Cook parece se centrar demasiado no papel do jornalismo e sua relação com os atores da política. A construção da realidade pela mídia, em seu estudo, parece se limitar ao trabalho de escritura da notícia. Isto lhe impede prestar maior atenção a outros atores que intervêm na constituição da agenda dos meios de comunicação, como diretores de redação, proprietários, editores e CEOs, assim como a atores que entram na órbita de este processo de uma maneira indireta, como patrocinadores, clientes publicitários e organismos do estado que transferem subsídios de formas mais ou menos regulares. Ao analisar os meios de comunicação como uma estrutura de rotinas e normas de conduta que regram a produção da notícia, o espectro amplo da distribuição do trabalho ao interior da mídia é destrutado. O próprio conceito de mídia é reduzido ao ofício e à ética do periodismo, impedindo-lhe captar que a mídia é um conjunto de relações sociais complexas e dinâmicas que excedem a arte da profissão.

TRÊS DIMENSÕES DETRÁS DA AGENDA MEDIÁTICA

Luís Felipe Miguel (2003) refere-se às empresas de comunicação como “organismos bifrontes”. A metáfora do autor brasileiro procura ressaltar a importância da relação entre os interesses econômicos e os interesses jornalísticos ao interior dos meios de comunicação atuais. Esta visão dicotômica dos meios de comunicação chama a captar a tensão existente entre os diferentes valores e interesses ao interior dos meios de comunicação sem perder de vista a dimensão econômica.

A tradição de estudos da Economia Política da Comunicação tentou sempre trazer ao foco de análise a dimensão econômica relacionada com as indústrias culturais, em especial com as empresas informativas. O pressuposto da importância que estas têm na definição das estruturas capitalistas e nos processos de acumulação de capitais foi a característica comum destes trabalhos. Na direção do materialismo histórico, a corrente procurou demonstrar que a produção comunicacional desenvolve um papel central na reprodução do sistema econômico atual. Como assinala Suzy dos Santos, “Desde os primeiros trabalhos identificados como seminais nesta linha de pensamento, as análises estiveram voltadas à crítica da subjugabilidade da comunicação de massa à manutenção dos âmbitos de poder do mercado e/ou do Estado.” (2008; p 15).

Para esta autora, a década de noventa e o triunfo do neoliberalismo significaram um freio para estudos deste tipo, especialmente na América Latina, onde as ideias do livre mercado acharam uma boa recepção. A análise da concentração da propriedade e a convergência dos setores da comunicação foram abandonadas pelos pesquisadores, mais preocupados pelos estudos de mensagem, a comunicação política e as dimensões políticas da comunicação de massa. Mas nos últimos anos, as grandes mudanças nos mercados e as inovações tecnológicas devolveram o interesse por estas matérias. Autores como Martin Bezerra e Guillermo Mastrini (2006), Cesar Bolaño (1999), ou Valerio Cruz Brittos (2008) encabeçaram os novos intentos por resgatar do olvido a dimensão

econômica da comunicação. Além da contribuição, a uma grande dívida da Economia Política da Comunicação, já que esses estudos quase nunca conseguem superar os limites do pensamento marxista, e suas abordagens sempre se colocam no nível das estruturas econômicas da mídia e das indústrias culturais, sem analisar a dimensão individual do trabalho jornalístico, as formas em que se distribui o trabalho no interior dos meios de comunicação e os processos de realização da produção midiática e noticiosa.

Pelo contrário, como se falou anteriormente, na teoria do agendamento, e em especial na teoria institucionalista da mídia, a análise é voltada sobre o ator central, o jornalista, quem, como sugere Cook, produz a notícia a partir de um jogo de improvisação regrada. Isto significa que o jornalista dispõe para seu trabalho das oportunidades que oferece a estrutura de regras, rotinas e valores que regulam a atividade jornalística. Dentro do contexto desta improvisação regrada se produzem as relações dos jornalistas com outros atores determinantes da produção noticiaria, como são as fontes políticas e as agências de notícias. Neste nível também são analisadas as relações entre jornalistas de diferentes meios de comunicação. Cook recupera a dimensão da política ao abordar a mídia como uma instituição interveniente no processo de assinação valorativa, ao tempo que ressalta a importância da dimensão profissional do jornalismo. No entanto, como bem indica Fortunato *“the reality is that the economics of any industry have to be a part of any evaluation of the goods or services being produced. The mass media are no different in evaluating the economic impact of their output, their content”* (2008; p 16).

Poder-se-iam identificar dois argumentos clássicos no ideário liberal sobre as condições de produção dos meios de comunicação. O primeiro diz que os meios de comunicação estão obrigados a perseguir constantemente a credibilidade frente a seus consumidores. O segundo, diretamente relacionado com o primeiro, diz sobre os riscos econômicos que acarreta o uso político dos meios. Ambos são desprendidos do suposto de que as empresas de comunicação, como toda empresa, busca maximizar seus lucros, o que em seu caso significa que o fim

último de todo meio de comunicação deve ser o de manter e ampliar seu número de consumidores. Esta busca pela eficiência seria então, a que garante a separação entre a mídia e a política.

Se bem estes argumentos não podem ser desmentidos de fato, é necessário fazer algumas esclarecimentos a respeito. Primeiro, as empresas de comunicação em todo o mundo se encontram na atualidade em uma situação econômica que deve ser analisada com atenção. Conceitos e conhecimentos trazidos pela nova corrente da Economia Política da Comunicação nos alerta sobre algumas mudanças muito significativas no mercado da comunicação. Além da concentração de meios que levou ao surgimento do *triple-play* e a outras experiências similares, muitas destas empresas têm saído a investir seus capitais fora da indústria da comunicação, constituindo grupos econômicos fortemente diversificados².

Esta diversificação de suas atividades trai como decorrência uma diversidade de interesses estranha na história deste mercado particular. Em consequência, hoje já não é tão fácil identificar um interesse definido e homogêneo por trás da agenda de meios de comunicação. Podemos especular (pelo menos existe a possibilidade) com uma situação na que os interesses econômicos de uma empresa particular dentro do grupo pesem mais que os do próprio meio de comunicação. Nestes casos, a pressão que sofre o meio por manter seu número de consumidores invariável resultaria mais suportável. A credibilidade e a objetividade seriam valores sacrificáveis, sempre dentro de certos parâmetros, para alguns meios de comunicação.

A relação dos meios de comunicação com seus patrocinadores e clientes publicitários merece também ser tida em conta. A busca por ampliar o número de consumidores de um meio de comunicação já não é só um fim em si mesmo. O *ibope* de um canal de televisão ou o número de leitores de um jornal, por exemplo,

² Os casos do grupo Clarín e o grupo Mitre (proprietário do jornal La Nación), da Argentina, podem ilustrar este fenômeno de diversificação das atividades econômicas. Além de controlar grande parte do mercado audiovisual local, os dois grupos são os proprietários da mega-féria agropecuária Expoagro, e tem realizados investimentos no setor rural.

são variáveis centrais no mercado publicitário. Estas medições não só determinam quais são os valores de transmissão de uma publicidade. Porém, as relações destes patrocinadores e clientes publicitários com os meios de comunicação não se regulam só por esses dados. Os interesses econômicos de uma empresa de comunicação, neste sentido, estão ligados a os de seus patrocinadores de uma maneira mais direta, dado que a transmissão de qualquer informação que fira a imagem destas empresas poderia significar uma quebra na relação contratual, gerando um cese de ingressos para o meio de comunicação. Uma situação similar se produz a partir da transmissão da pauta oficial e a transferência de subsídios do Estado. Os contratos com o setor público significam para os meios de comunicação, tanto grandes como pequenos, uma porcentagem muito importante de seus ingressos correntes.

Por último, a consolidação da mídia como o único mecanismo de comunicação massiva, e a capacidade da agenda mediática para influir nas outras agendas, faz dos meios de comunicação uma areia fértil para a conformação de lobbies e para a instalação de pressões por parte de diferentes grupos de negócios.

Como conciliar as diferentes dimensões da mídia sem cair no estruturalismo determinista nem a negação da dimensão econômica? Pode-se ir em direção da análise das formas que adquire a divisão do trabalho jornalístico, para tentar recuperar as três dimensões dos meios de comunicação. O objetivo não pode ser abordar a mídia como sendo uma luta entre “operários da informação” e proprietários capitalistas, como supõem alguns autores da Economia Política da Comunicação, mas em analisar como os interesses econômicos, políticos e profissionais adquirem maior preponderância, visibilidade e influência em umas zonas do processo de produção midiática, e menor em outras.

A produção da notícia pode ser identificada como o primeiro momento do processo de formação da agenda. Este momento responde normalmente a um elemento ordenador, o que Timothy Cook chama de noticiabilidade. Isto significa que as regras, as ações, as decisões e as relações entre atores estão neste momento estruturadas na direção de obter um produto noticiável. A noticiabilidade,

segundo a definição do autor, implica responder acertadamente às exigências internas de ser “interessante” e “importante”.

Nesse sentido, Luís Felipe Miguel realiza um significativo aporte que permite compreender em que contexto se produzem as relações entre jornalistas e fontes políticas. Para esse autor existe uma “simbiose tensionada” entre o campo da política e o campo dos meios de comunicação:

Na fórmula feliz de Timothy Cook (1998, p.89), uma vez que as notícias devem ser tanto importantes quanto interessantes, “os jornalistas permitem que as fontes oficiais indiquem-lhes os eventos e as questões importantes, mas são mais inclinados a preservar o poder de decidir se algo é interessante”. Há o que ele chama de “negociação da noticiabilidade”, claramente perceptível nas relações entre jornalistas e fontes políticas – e em que se observa com absoluta nitidez a “simbiose tensionada” entre mídia e política. Os agentes dos dois campos estabelecem uma espécie de simbiose, auferindo benefícios da associação, mas sempre permanece a tensão devida às lógicas e aos objetivos concorrentes que os caracterizam. (MIGUEL, 2003 p. 120)

O conceito de “simbiose tensionada” também ilumina uma instância de influência (o que não sempre significa pressão explícita) do campo da política sobre a agenda mediática. Os jornalistas se beneficiam da relação com as fontes políticas, desde que essas fontes transferem dados e informações que são determinantes para o trabalho jornalístico. Por enquanto, os políticos conseguem instalar temas nas agendas dos meios de comunicação a partir dessa relação. Porém, o vínculo está constantemente tensionado pelas estruturas de regras e valores de cada campo: por um lado, os jornalistas devem assegurar a objetividade e a veracidade da informação, por outro, as fontes não controlam o produto final do trabalho jornalístico.

Além das fontes políticas, os jornalistas se vêem influenciados por dois atores fundamentais no exercício de seu ofício. Por um lado, as agências de notícias; por outro, as próprias relações entre colegas. O estudo das relações intermídia é fundamental para entender como se configuram e como atuam sobre a produção as estruturas de regras e valores próprios da atividade jornalística, sendo

sempre atravessadas pelas lógicas econômicas e políticas. A grande maioria dos insumos e recursos necessários para construir as notícias provém destas relações ao interior dos meios de comunicação. Dados, rumores, cabos de último momento, informações certificadas e *off the records* são recursos essenciais sem os quais o jornalismo se transforma em uma atividade literária, ficcional, que não registra uma conexão com fatos objetivos.

Mas dentro das relações intermídia e aprofundando na ótica da divisão do trabalho midiático, coexistem atores com diferentes papéis no processo de produção do produto mediático. A distribuição, a seleção e a responsabilidade das decisões a respeito da produção jornalística também não podem ser interpretadas só na lógica de reprodução de normas e rituais jornalísticos. Não pode se dizer que os editores e diretores das empresas jornalísticas só se ajustem a parâmetros de referência de noticiabilidade em seu trabalho. Todavia quando a grande maioria deles tem desenvolvido anteriormente o ofício do jornalismo, os interesses econômicos e políticos do meio de comunicação, no sentido de organização, tem um papel mais importante em seu trabalho, podendo se tornar em alguns casos um fator determinante do produto. A noticiabilidade segue sendo um fator de peso, mas aparecem com mais força outros, como os interesses comerciais da empresa, os interesses políticos, a competência, os valores da organização, a imagem da marca, o prestígio e a responsabilidade editorial. E estes atores foram especificamente treinados para manejá-los. Esses elementos confluem na configuração dos meios de comunicação de uma forma complexa e variável, podendo se organizar de maneiras diferentes e com graus de pressão dinâmicos. O levantamento do papel do editor como um ator central na definição da agenda, e fundamentalmente a diferenciação de seu trabalho com respeito aos que produzem a notícia em forma regular, favorece a percepção das diferentes lógicas no processo de conformação da agenda.

OS FLUXOS DA AGENDA

A teoria do processo de agendamento da mídia implica reconhecer a importância dos meios de comunicação na vida política de uma sociedade. Como indica Miguel “A mídia é, de longe, o principal mecanismo de difusão de conteúdos simbólicos nas sociedades contemporâneas e, uma vez que inclui o jornalismo, cumpre o papel de reunir e difundir as informações consideradas socialmente relevantes” (2003; p 132).

Mas se a mídia pode influir tanto nas opiniões dos cidadãos quanto nas decisões dos representantes, pode se esperar que uma das principais estratégias das que dispõem os grupos sociais e políticos seja captar a atenção dela, lograr a cobertura das questões que estes diferentes grupos consideram de importância, com a expectativa de chegar direta ou indiretamente a influir em outras agendas. Esta estratégia pode ser observada normalmente em grupos de pressão da sociedade civil que tentam conseguir o apoio popular, ou em atores políticos, que procuram chegar à opinião pública e conseguir legitimar suas decisões. Pode-se sintetizar como o princípio da publicidade, que resulta inerente à política de massas, sempre que o sistema democrático impõe a disputa pelo número de adesões. Mas também esta estratégia de influências cruzadas é um caminho comum na hora de promover o ingresso de questões na agenda de governo e forçar a tomada de decisões na direção desejada. Caminhos que são visitados por grupos de pressão de diversas origens ideológicas, religiosas e/ou econômicas (entre os quais não podemos deixar de considerar as próprias empresas de comunicação).

Porém, isto não significa que os meios de comunicação estejam submetidos tão só a pressões para a instalação de temas em sua agenda. Peter Bachrach y Morton Baratz (1961; 1962) ressaltaram a necessidade de reparar no que eles denominaram *nondecisions*. O conceito tem por objetivo pôr em evidência que o controle da agenda não significa tão só o poder para determinar que temas ingressam nela, mas também quais serão excluídos. Mesmo que pareça um paradoxo, a procura de atenção por parte do governo e o controle e a orientação de

determinadas políticas públicas por parte de diferentes atores da sociedade civil, não sempre estão ligados ao ingresso de temas particulares na agenda dos meios de comunicação. Mais ainda, a atenção das agendas pública e da mídia para um determinado tema pode não ser desejável tanto para o governo como para os atores particulares, em determinados fatos, assuntos ou temas particulares. Os casos de corrupção e outras ilegalidades são um claro exemplo disto, mas também pode se pensar em decisões que afetam a qualidade de vida das pessoas, e outras questões que confrontam com o interesse geral. Às vezes, a estratégia destes atores é a inversa, e o objetivo não é o ingresso do tópico na agenda, e sim, pelo contrario, a sua saída ou o não-ingresso nela.

Para uma teoria da conformação da agenda dos meios de comunicação seria produtivo incluir na análise o conceito dos fluxos de agenda, o que facilitaria a percepção das forças que intervêm neste processo. Como se tentou mostrar neste trabalho, dentro do processo de formação de uma agenda midiática existem múltiplas correntes de pressão e relações de influência, que atuam em diferentes níveis da organização do trabalho midiático. O conceito de fluxos de agenda sugere analisar de maneira agrupada estas forças de forma que sejam identificados dois fluxos contrários segundo sua direção. Por um lado, existe um fluxo para dentro da agenda, quer dizer, um conjunto de pressões e tentativas de influencia que trabalham pelo ingresso e permanência de determinados temas na agenda mediática. Por outro lado, existe um fluxo oposto, que trabalha para excluir ou impedir o ingresso e a permanência de temas específicos.

As questões ingressam em um ou outro fluxo sendo conduzidas pelos diferentes atores, e atravessam o processo jornalístico influenciando no trabalho de todos os envolvidos nele, gravando-se em suas relações e imprimindo-se no produto final. Poder-se-ia dizer que acontece um processo complexo de gestão do viés, onde são envolvidos todos os níveis de produção da mídia. O interessante do enfoque é que permite observar que normalmente existe certa regularidade entre determinados atores e determinadas pressões. Em uma análise detalhada podemos ver, por exemplo, que os editores têm uma relação mais direta com os

interesses econômicos da empresa, e conduzem muitas vezes as pressões de diretores, CEOs e proprietários do meio de comunicação, assim como veiculam as preocupações de clientes, auspícios e anunciantes. As pressões políticas das altas esferas de liderança, na medida em que se relacionam com os interesses econômicos empresariais do meio de comunicação, também penetram normalmente neste nível. Estas forças, tanto inclusivas quanto exclusivas, são, porém, intervindas e reformuladas pelos outros atores. A regularidade na circulação de pressões vinculadas ao interesse econômico da empresa, o à linha política ou ideológica que persegue, na medida em que estável no tempo, forma hábitos e rotinas de trabalho, e são interiorizadas pelos jornalistas. Os casos mais extremos afetam o produto e dão lugar a autocensura e privação da própria liberdade de expressão pelo medo de ser punidos o simplesmente não conseguir a publicação do trabalho feito.

Podem se considerar outras portas de ingresso nos fluxos de agenda da mídia, como as agencias de noticias e a relação entre colegas jornalistas. A simbiose tensionada que sugere Miguel (2003) também permite captar outro nível de acesso. Como já se falou, a simbiose tensionada representa uma relação complexa de negociações entre os atores do campo da política e os atores do campo da mídia. Os atores políticos tentam influir nos tópicos que serão atendidos pelos jornalistas, e até mesmo no enfoque que eles darão ao tema. Mas nem sempre conseguem, porque ambos atores respondem a lógicas distintas, e a estruturas normativas e valorativas diferentes. O jornalista tende a priorizar a noticiabilidade como padrão de produção perante os interesses políticos, e desenvolve o seu trabalho de produção da noticia selecionando questões que puderam ser “importantes” e “interessantes” para os consumidores.

Por último, um aspecto importante ao analisar os fluxos de agenda no contexto da divisão do trabalho jornalístico tem a ver com as diferencias de poder entre os atores e seus papeis na produção midiática. É nesse contexto que o controle da agenda do qual falavam Bachrach e Baratz se torna palpável. Os editores ocupam uma posição de maior controle da agenda com respeito aos

jornalistas, na medida em que representam um lugar de maior hierarquia na distribuição de tarefas e possuem autoridade sobre o trabalho dos outros. Isso, somado a sua proximidade com os diretores e proprietários, e a sua função de nexos entre os interesses da empresa e os interesses, normas e valores da profissão do jornalismo, resulta em uma maior capacidade para controlar, regular ou incluso impedir os ingressos de questões em um ou outro fluxo da agenda, especialmente nos casos que estes afetem os interesses estabelecidos da empresa (sejam interesses económicos, políticos ou ideológicos).

CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, pretendeu-se dar resposta a uma série de interrogantes decorrentes da teoria de agendamento desenvolvida por McCombs e Shaw no ano de 1972, e das posteriores releituras e aportes de inúmeros teóricos e pesquisadores. Na primeira parte, o estudo tentou contextualizar os estudos de agendamento e dissipar certas ambiguidades que atrapalham a análise. Neste exercício, se recorreram as três tradições de pesquisa dos estudos de *agenda-setting* indicadas por Dearing e Rogers (1996) e se aprofundou na descrição de cada uma delas, ressaltando as principais fontes e aportes. Em um segundo momento, o artigo se focou na tradição de trabalhos que procura descrever os processos pelos quais se constrói a agenda da mídia, tentando mostrar os limites da metáfora da cebola, utilizada por McCombs (2004) para ilustrar este processo. Levando em consideração o sugestivo aporte de Timothy Cook (1998), o renascimento das teorias da Economia Política da Comunicação e o trabalho de Luís Felipe Miguel (2003), este estudo ressaltou as vantagens de recuperar na análise do agendamento as três dimensões nas quais este processo ocorre. Especialmente, o texto tenta chamar a atenção sobre a importância de conciliar no estudo da divisão do trabalho midiático a dimensão económica da empresa de

comunicação com os interesses políticos da organização e as estruturas de regras e valores próprios da profissão jornalística entendida como uma instituição.

Se o enfoque da Economia Política da Comunicação, não consegue superar os limites próprios do estruturalismo marxista que se impõe como método de análise, também é importante ressaltar as limitações dos argumentos liberais que tentam deslocar o foco da dimensão económica a partir de argumentos que não podem ser sustentado sem certos resguardos e considerações prévias.

Depreende-se do desenvolvimento realizado, a necessidade de abandonar qualquer hipótese que tente explicar as relações entre mídia, economia e política em termos de uma dominação lineal e unidirecional (seja qual for essa direção). É imperativo, ao começar qualquer pesquisa sobre agendamento, evitar cair neste tipo de concepções. As relações entre as três agendas, a saber, a mediática, a pública e a política, são múltiplas e cruzadas, e podem ser pensadas num esquema circular e dinâmico.

Para terminar, o texto salienta os benefícios teóricos de incluir no estudo o conceito de fluxos de agenda. Este enfoque permite vislumbrar com maior clareza os nodos de acesso das diferentes pressões, coerções e tentativas de influência que moldam a agenda da mídia, e as formas nas quais os diferentes atores, nos diferentes níveis de organização do trabalho jornalístico, processam, filtram e internalizam estes fluxos.

Em resumo, a agenda da mídia é o resultado de um jogo de tensões entre estes dois fluxos, que representam os dois conjuntos de forças que a conformam. Mas esse resultado não deve ser entendido como um jogo de soma zero, e sim como o produto de uma relação complexa e dinâmica que resulta na gestão do viés na seleção das questões atendidas na conformação da hierarquia de temas importantes para a mídia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARAN, Stanley J.; DAVIS, **Dennis K.** **Mass Communication Theory: Foundations, Ferment, and Future.** Boston: Wadsworth, 2006.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. La economía política de la comunicación vista desde América Latina. **E-COMPÓS.** Decembro de 2006. Disponível em: <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/96/95>

BOLAÑO, Cesar; MASTRINI, Guillermo. **Globalización y Monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación.** Buenos Aires: Biblos, 1999

BRITTOS, Valerio Cruz; CABRAL, Adilson (orgs.). **Economia Política da Comunicação: Interfaces brasileiras.** Rio de Janeiro: E-papers servicios editoriais, 2008.

BRYANT Jennings; ZILLMANN Dolf. **Media effects: advances in theory and research.** New Jersey: Lawrence Erlbaum Associated, 2008.

COBB, R.; ELDER, C. **Participation in American politics:** The dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COOK, Timothy. **Governing with the news, the news media as a political institution.** Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett M. **Communication Concepts 6: Agenda-setting.** California. SAGE Publications, 1996.

DOS SANTOS, Suzy, Go back to where you once belonged: alborada o caso e renascimento da economia nas analises de comunicação. Em: BRITTOS, Valerio Cruz; CABRAL, Adilson (orgs.). **Economia Política da Comunicação: Interfaces brasileiras.** Rio de Janeiro: E-papers servicios editoriais, 2008.

FORTUNATO, John A. **Making media content: the influence of constituency groups on mass media.** New Jersey: Lawrence Erlbaum Associated, 2008.

GRAIBER, Doris, A. Los medios de comunicación y la política americana: los medios como gobierno en la sombra. In: Muñoz Alonso, A; ROSPIR, J.I. **Comunicación Política**. Madrid: Universitas, 1996.

KINGDON, John W., **Agendas, Alternatives and Public Policies**, New York, Longman, 2003.

McCOMBS, Maxwell. **A teoria da Agenda, a mídia e a opinião pública**. Petrópolis, Editora Vozes, 2009.

McCOMBS, Maxwell; EVATT, D. Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la Agenda-setting. In: **Comunicación y Sociedad**, v. 8, n. 1, pp. 7-32. 1995.

McCOMBS, Maxwell; SHAW, Donald L. The Agenda-setting function of the mass-media. **Public Opinion Quarterly**, n. 36. 1972.

MIGUEL, Luis Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, pp. 115-134, jun. 2003.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova**, v. 55-56, pp. 155-184. 2002. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67311578016>. Acesso: 5 set. 2010.

SEMETKO, Holli A. Investigación sobre tendencias de la agenda setting en los noventa. In: Muñoz Alonso, A; ROSPIR, J.I. **Comunicación Política**. Universitas: Madrid, 1996.

SHUDSON, Michael. **The Power of News**. Massachusetts: Harvard University Press, 1995.