

## **POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE EM REDE: novos espaços de intermediação na arena midiática**

**Hayleno Santos Hossoé**

Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB)

### **POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE EM REDE: novos espaços de intermediação na arena midiática**

**Resumo:** Este trabalho propõe uma breve reflexão acerca dos novos espaços de intermediação que a expansão da sociedade em rede permite aos sujeitos das políticas públicas. Com base em pesquisa bibliográfica no campo das políticas públicas e da comunicação social, busca apreender alguns dos efeitos da sociedade em rede na conformação das agendas sistêmica e formal. Ressalta, dessa forma, a expansão da sociedade em rede como impulso adicional à ação de determinados sujeitos das políticas públicas, tais como grupos de pressão e movimentos sociais. Admite que tal expansão atua como catalizador no processo de articulação de manifestações populares por meio da internet, como forma desses sujeitos produzirem modificações na agenda formal ou governamental. Considera que, para os sujeitos das políticas públicas, ocorre o redimensionamento do papel da mídia diante dos novos espaços de intermediação que a sociedade em rede proporciona.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, sociedade em rede, agenda sistêmica e formal;

### **PUBLIC POLICIES IN NETWORK SOCIETY: new spaces of intermediation in midiatic arena**

**Abstract:** This paper proposes a brief reflection on the new spaces of intermediation that the expansion of the network society allows the subjects of public policy. Based on bibliographic research in the field of public policies and social communication, seeks to grasp some of the effects of the network society in shaping the systemic and formal agendas. It emphasizes, this way, the expansion of the network society as a further impetus to the action of certain subjects of public policies, such as pressure groups and social movements. It admits that such expansion acts as a catalyst in the process of articulation of popular demonstrations through the internet as a way for these subjects to produce changes in formal or governmental agenda. It considers that, for the subjects of public policies, occurs a resizing of the media role in front of the new spaces of intermediation that network society provides.

**Keywords:** Public policies, network society, systemic and formal agendas.

Recebido em 04.07.2013 Aprovado em 22.04.2014

## 1 INTRODUÇÃO

Buscamos, por meio deste texto, refletir sobre as transformações que, no campo das políticas públicas, originam-se a partir da expansão da capacidade comunicacional proporcionada pela emergência da sociedade em rede (CASTELLS, 1999). Com base em pesquisa bibliográfica sobre o referencial teórico de políticas públicas e comunicação social, pretendemos expor um ponto de vista alternativo sobre as manifestações populares por melhores serviços públicos e políticas públicas, bem como sobre o redimensionamento do papel dos meios de comunicação de massa tradicionais, tais como o rádio, a televisão e o jornal, diante dos novos espaços de intermediação que a internet produz.

Para tanto, admitimos que nas políticas públicas atuam diferentes sujeitos, motivados por racionalidades distintas que, através de múltiplos espaços de intermediação, exercem campos específicos de poder. Dentre esses espaços, a mídia ocupa uma posição diferenciada na medida em que, ao interpor filtros subjetivos à intermediação que viabiliza, transforma-se, simultaneamente, em sujeito do processo das políticas públicas.

Entretanto, tais filtros, revestidos pela pseudo-imparcialidade da mídia, permanecem indisponíveis à percepção de parte significativa dos sujeitos, promovendo, desse modo, a validação dos discursos que pela mídia transitam. A emergência da sociedade em rede, porém, redimensiona a percepção dos sujeitos acerca da mídia, já que os novos substratos tecnológicos suportam formas alternativas de intermediação, com ou sem a interposição de filtros subjetivos de terceiros no processo comunicativo, permitindo, no campo das políticas públicas, modificações substanciais nas articulações entre os diversos sujeitos.

Tais modificações constituirão, portanto, o foco da nossa atenção que, no exercício da proposição de uma reflexão sobre a expansão dos espaços de intermediação na arena midiática, será permeada pela dinâmica da sociedade em rede.

Dessa forma, pretendemos apreender alguns dos efeitos que a emergência da

sociedade em rede produz na definição das agendas sistêmica e formal (SOUZA, 2006), tendo em consideração o redimensionamento do espaço da mídia na intermediação entre os sujeitos no âmbito das políticas públicas. Partimos do pressuposto de que as manifestações populares sinalizam, dentre outras coisas, fissuras no domínio da agenda formal ou governamental, materializando novas conexões desta com a agenda sistêmica, ou seja, com a vontade popular.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS, SUJEITOS E RACIONALIDADES

A vida em sociedade propõe, dentre outras coisas, o compartilhamento, quer seja dos benefícios, quer seja do ônus de sua existência. Tal condição determina, por outro lado, a necessidade de uma estrutura social, pois à medida que uma sociedade se expande demograficamente, o compartilhamento se torna exponencialmente mais difícil e complexo. Dessa forma, o conflito emerge como outra condição social elementar que, no entanto, deve ser contido sob pena de interferir negativamente sobre o compartilhamento e, portanto, sobre a própria estrutura social vigente, pois como afirma Rua (1998, p. 1):

Tudo isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflito: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis. Para isto, existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política.

É evidente que a coerção não configura uma opção sustentável de administração de conflitos sociais, já que sua manutenção enseja um custo social elevado quando é exercida por longos períodos ou em grandes grupos populacionais. Por outro lado, a política figura como condição essencial de sustentabilidade da vida em sociedade ao possibilitar o compartilhamento sem os elevados custos da coerção. Portanto, como propõe Rua (1998, p. 1):

Cabe indagar, então, o que é política. Uma definição bastante simples é

oferecida por Schmitter: política é a resolução pacífica de conflitos. Entretanto, este conceito é demasiado amplo, restringe pouco. É possível delimitar um pouco mais e estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Desse modo, ao incorporar a negociação como uma forma pacífica de resolução de conflitos, a política proporciona condições para manutenção da ordem social. Entretanto, na vida em sociedade, as demandas tendem a ser ilimitadas e os recursos, inversamente, limitados. Assim, tal paradoxo impele as sociedades a constituírem formas de racionalizar a aplicação e distribuição de recursos, de maneira que podemos associar essa necessidade de racionalização à existência das políticas públicas, já que

[...] toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. (SILVA, 2001, p. 37).

Ao nos referirmos aos sujeitos das políticas públicas, admitimos como ponto de partida a diversidade e heterogeneidade daqueles que, mesmo por frações reduzidas de tempo, constituem potenciais envolvidos no processo das políticas públicas, quer como formuladores, implementadores, ou até mesmo beneficiários. Em essência, as políticas públicas configuram modos de escalonamento das demandas sociais no campo de ação dos agentes públicos, o que pressupõe a participação de sujeitos diversos nesse processo, dada a ampla gama de demandas que emergem da experiência social, pois como afirma Silva e outros (2008, p. 97-98):

[...] o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Dada a multiplicidade de sujeitos envolvidos no processo das políticas públicas, faz-se necessário condensar essa diversidade em tipos ideais, portadores de racionalidades específicas que demarcam sua atuação no campo das políticas públicas. Dessa forma, constituem-se classificações para os sujeitos, dentre as quais aplicaremos a de Silva e outros (2008), que propõe cinco sujeitos principais no processo das políticas públicas:

**Grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade**, potenciais beneficiários dos programas sociais, responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais que integrarão ou não as agendas públicas, sendo orientados pela lógica das necessidades e dos resultados.

**Partidos políticos ou políticos individualmente**, que propõem e aprovam políticas, responsáveis por tomar decisões e fixar prioridades e grandes objetivos delas. Orientados pela lógica política, centram-se mais nas demandas do que nas necessidades, sendo sensíveis a pressões de grupos organizados para defender seus interesses.

**Administradores e burocratas**, responsáveis pela administração dos programas sociais, orientados por uma racionalidade baseada nos procedimentos, na aplicação de normas e na competência legal que se expressam pela lógica legal.

**Técnicos, planejadores e avaliadores** responsáveis pela formulação de alternativas de políticas e execução de programas, orientados pela lógica dos fins ou resultados.

**Judiciário**, responsável por garantir os direitos dos cidadãos, orientado pela lógica da legalidade (SILVA et al., 2008, p. 98-99).

Tais sujeitos interagem por meio de espaços diversos para o exercício de seus campos específicos de poder, dentre os quais a mídia ocupa uma posição peculiar, em uma condição de ambiguidade, ao prover tanto um espaço de intermediação entre os demais sujeitos, como ao atuar como sujeito ao participar ativamente do processo das políticas públicas, uma vez que:

[...] destaca-se ainda, como sujeito do processo das políticas públicas, a mídia, que assume relevante papel

no que se refere à visibilidade dos problemas sociais e pode criar espaços de acompanhamento do processo das políticas públicas, sobretudo de sua formulação e da implementação de programas (SILVA et al., 2008, p. 98-99).

Portanto, a mídia configura-se como sujeito das políticas públicas quando imprime posicionamentos seus ou de sujeitos específicos nas relações mediadas por ela. Entretanto, na maioria das circunstâncias, a mídia não apresenta posicionamentos autônomos, mas assume aqueles dos sujeitos que dela dispõem, mesmo que transitoriamente, pois

[...] a lógica que a mídia assume se altera conforme a lógica do sujeito que está apoiando, mas tende a ser uma lógica burocrática ou legalista, preocupada essencialmente com a eficiência da política. (SILVA et al., 2008, p. 98-99).

Por outro lado, a mídia, aqui designada pelo conjunto dos diversos veículos de comunicação, não atua como um bloco monolítico, uma vez que diferentes agências de notícia, emissoras de rádio e televisão, jornais e revistas podem apresentar posicionamentos divergentes e até mesmo contraditórios. Já que cada sujeito que se apropria de uma fração do espaço de intermediações imprimirá a marca de sua racionalidade específica, ou seja, de sua lógica de funcionamento e atuação.

As racionalidades correspondem, portanto, às lógicas de atuação que emanam da própria constituição particular de cada sujeito, formando um conjunto de traços próprios que caracterizam sua postura diante dos demais sujeitos e induzem a certos padrões de atuação que constituem valores que vigoram independentemente das convicções individuais de seus portadores. Entretanto, as racionalidades são permeadas pelo embate dinâmico de interesses individuais e coletivos, consignados na atuação particularizada de cada sujeito em uma determinada política pública.

Dessa forma, assim como os sujeitos, as racionalidades podem ser classificadas de modo que, nos termos de Silva e outros (2008), podemos identificar quatro racionalidades fundamentais, sendo elas a racionalidade

administrativa, própria dos administradores e da burocracia e orientada pelos resultados e impactos; racionalidade política, própria dos legisladores e permeada pelas pressões de constituição da agenda e da formulação da política; racionalidade legal, própria do Judiciário e também da burocracia, cuja referência central é a implementação apropriada ou não da política; racionalidade de resultados, relacionada aos técnicos, planejadores e avaliadores e na população beneficiária, cujos valores se centram na busca da eficácia.

As racionalidades constituem, portanto, formas de atuação diferenciadas na esfera material, mas, também, balizas para a representação dos sujeitos nos espaços de intermediação, tal como na mídia, onde esses referenciais ganham visibilidade acentuada, condicionando muitos dos posicionamentos expressos pelos sujeitos das políticas públicas nos meios de comunicação de massa.

Por outro lado, os novos substratos tecnológicos que viabilizam as redes informacionais (CASTELLS, 1999), das quais se destaca a internet, possibilitam a modificação não apenas das relações entre os sujeitos, mas, também, da articulação interna daqueles que se aglutinam na classificação de algum sujeito das políticas públicas, em especial os grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade.

### **3 A SOCIEDADE EM REDE E A MÍDIA COMO ESPAÇOS DE INTERMEDIAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De modo geral, a dependência dos substratos tecnológicos de comunicação se amplia crescentemente, por meio da integração dos sistemas abstratos (GIDDENS, 1991) na vida social. Essa integração compõe a essência do que conhecemos por sociedade em rede (CASTELLS, 1999), e que se introjeta nas mais diversas esferas de atividade humana, desde relações pessoais, modelos gerenciais e até na arena política.

Muito embora diferentes tipos de redes possam ter oferecido suporte à experiência social ao longo da história, na visão de Castells

(1999, p. 497), transformaram-se essencialmente com a expansão da internet, de forma que:

Redes constituem a nova morfologia de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura. Embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social.

Portanto, as redes informacionais proporcionam um arranjo peculiar das relações sociais, não apenas pela sua natureza, mas pelas suas proporções, ou seja, a comunicação em dois sentidos, na qual os papéis do emissor e do receptor podem alternar-se entre os sujeitos ao longo do processo comunicativo, sempre foi possível, entretanto, limitados por condições geográficas e/ou temporais. O que o advento das redes informacionais adiciona neste contexto é o rompimento de tais limitações, aproximando a amplitude de sua experiência à dos meios de comunicação de massa mais tradicionais como jornais, rádio e TV, porém, com a desconcentração do papel do emissor.

Dessa forma, configura-se, como um atributo das redes informacionais, a democracia midiática, uma vez que, na sociedade em rede, cada indivíduo pode, potencialmente, atingir todos os outros ao mesmo tempo em que pode ser igualmente atingido por estes, gratuitamente e sem os filtros subjetivos da mídia tradicional, tal como em uma relação pessoal presencial. A concentração da mediação macrossocial pela mídia deixa de ser central do ponto de vista das novas relações de intermediação que essa nova base material oferece na essência da existência da Internet.

Portanto, como afirma Castells (1999, p. 398):

O novo sistema de comunicação transforma radicalmente o espaço e o tempo, as dimensões fundamentais da vida humana. Localidades ficam despojadas de seu sentido cultural, histórico e geográfico e reintegram-se

em redes funcionais ou em colagens de imagens, ocasionando um espaço de fluxos que substitui o espaço de lugares.

Essa ideia de redimensionamento do espaço e do tempo nos processos comunicativos também pode ser corroborada por Lévy (1998, p. 29), que afirma que

[...] nessa perspectiva, o ciberespaço tornar-se-ia o espaço móvel das interações entre conhecimentos e conhecedores de coletivos inteligentes desterritorializados.

Outra característica material das redes informacionais é a multimídia. Não apenas textos, como também imagem e som podem trafegar livremente entre os integrantes da rede, fundindo, assim, formas de expressão antes características da mídia audiovisual e da mídia impressa (CASTELLS, 1999, p. 394).

Dessa forma, à medida que a rede incorpora novas funcionalidades multimídia e, ao mesmo tempo, populariza-se, verificamos não apenas a ascensão de um novo meio de comunicação de massa, mas a dissolução gradual do despotismo midiático nas demais instâncias da mídia.

Esse novo espaço de identidade que se abre nas redes informacionais insere-se naquilo que Castells (1999) denomina de *comunicação mediada por computador* (CMC) que se expande não apenas no âmbito jornalístico, no entretenimento ou na mídia tradicional, mas em todas as esferas das atividades sociais, ocupando espaços no campo profissional e até mesmo nas relações interpessoais. Tais redes informacionais proporcionam interações sociais casuais, mas, também, o surgimento de comunidades virtuais que servem de espaço de intermediação para articulação, dentre outras coisas, de manifestações populares.

De acordo com Castells (1999, p. 386, grifos do autor),

[...] nessas comunidades virtuais “vivem” duas populações muito diferentes: uma pequena minoria de aldeões eletrônicos “residindo na fronteira eletrônica” e uma multidão transitória para a qual suas incursões casuais equivalem à exploração de várias existências na modalidade do efêmero.

Portanto, para Castells (1999), a CMC não anula ou substitui integralmente os demais meios de comunicação na intermediação social, mas incrementa as relações sociais pré-existentes, ampliando o capital social (BOURDIEU, 1998) dos indivíduos.

Tomando como referência as redes informacionais, o capital social tende a expandir-se na medida em que o substrato tecnológico utilizado permite um volume exponencialmente superior de oportunidades de interação social em dois sentidos, ou seja, por meio de um processo comunicativo no qual receptores e emissores podem alternar-se livremente entre os sujeitos. O que não ocorre na mídia tradicional, na qual apenas os poucos indivíduos que dispõem de acesso aos meios na condição de emissores é que potencializam seu capital social e aqueles que figuram na condição de receptores, ao contrário, observam a redução significativa das oportunidades de ampliar seu capital social.

Isso ocorre, no âmbito da mídia tradicional, em razão do uso de grande parcela do tempo disponível do público ser dedicado exclusivamente à função de receptor, em substituição àquele que poderia ser direcionado à interação social baseada na comunicação em dois sentidos. Inúmeros são os sistemas abstratos que oferecem suporte à nossa vida diária, condicionando muitas de nossas rotinas e confirmando a proposição de que uma tecnologia se torna madura na medida em que deixa de ser percebida.

Portanto, a consolidação das redes informacionais como sistema abstrato de suporte à comunicação interpessoal expõe a abrangência e, principalmente, a diversidade da experiência que proporcionam, já que a mídia tradicional, ao limitar o número de emissores, seria materialmente incapaz de possibilitar tal diversidade. A mídia tradicional, portanto, viabiliza a interposição de *filtros subjetivos* nos processos comunicativos que comporta, dada a limitação quantitativa de seus emissores, que facilmente podem se aglutinar em volta de um mesmo ponto de vista em uma situação particular ou em posições de pouca diversidade.

No campo das políticas públicas, tal característica confere à mídia tradicional maior organização em seus posicionamentos,

portanto, menor entropia em seus processos comunicativos, de forma que o controle do conteúdo midiático é maior, dado o número reduzido de emissores. Inversamente, as redes informacionais pressupõem um número desconhecido de emissores se considerarmos que qualquer indivíduo pode a elas se interligar e exercer o papel de receptor ou mesmo de emissor, o que aumenta o grau de imprevisibilidade do conteúdo midiático que trafega pelas inúmeras conexões possíveis, reforçando o redimensionamento e ampliação da entropia comunicacional.

Dessa forma, nas redes informacionais proliferam grupos de interesses em uma diversidade que tende ao infinito, possibilitando interações sociais particulares e grupais tão efêmeras quanto abundantes, de modo que a instituição de novos símbolos e códigos sociais alcança proporções ampliadas já que estes constituem marcos diferenciais de sociabilidade no universo das redes, o que se torna evidente nas manifestações populares que emergem de discursos que transitam nas redes informacionais. De acordo com Guibernau (1997, p. 92),

[...] os símbolos mascaram a diferença e põem em relevo a comunidade, criando um sentido de grupo. As pessoas constroem a comunidade de uma forma simbólica e transformam-na como um referencial de sua identidade.

Portanto, sujeitos das políticas públicas tais como os grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, encontram nas redes informacionais, em especial na internet, uma forma mais eficiente de ampliar seu poder de articulação interna. Ao mesmo tempo, a capacidade da mídia tradicional como espaço de intermediação entre os sujeitos da política pública se altera, perdendo gradualmente sua posição de centralidade no âmbito comunicacional, bem como observando declinar lentamente seu poder de persuasão.

#### 4 A SOCIEDADE EM REDE E A CONFORMAÇÃO DAS AGENDAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento da sociedade em rede modifica a capacidade de articulação dos

sujeitos das políticas públicas de forma que muitos grupos de pressão efêmeros surgem em torno de demandas específicas tão rapidamente quanto desaparecem, pois segundo Castro (1989, p. 8, grifos do autor):

[...] a situação atual é marcada pela tendência ao declínio dos partidos políticos como agregadores e canalizadores de demandas (à la democracia liberal pluralista) e dificuldade dos decisores ("policy markers") em acomodar interesses, devido à falta de recursos fiscais. Nessas circunstâncias, a variável "manipulada é o sistema de representação de interesses": menos do que "satisfazer demandas", as políticas governamentais do "welfare" visam moldar e canalizar demandas, através da institucionalização de novas formas de organização de interesses, de modo a reduzir os problemas a dimensões controláveis e administráveis.

Assinala-se, portanto, o surgimento de novas formas de compartilhamento dos benefícios e ônus da vida em sociedade, formas que sugerem alguma autonomização da gestão dos conflitos por parte da própria sociedade, descolando-se da mediação do poder público e, em certos casos, por ele autorizado. Exemplos dessas condutas podem ser encontrados na promoção de ações de conciliação no judiciário, na instituição de fóruns para discussão de políticas públicas, no incentivo à responsabilidade social na iniciativa privada, na gestão participativa do orçamento público, na realização de plebiscitos, como o proposto para a reforma política após manifestações populares no Brasil no final do primeiro semestre de 2013, dentre outras iniciativas que demonstram a consagração da capacidade de mediação do poder público.

Nessas circunstâncias, a capacidade de articulação dos grupos de pressão e outros sujeitos das políticas públicas interfere diretamente sobre a possibilidade de converterem demandas em recursos, já que Offe (apud CASTRO, 1989, p. 9, grifo do autor) aponta a

[...] emergência de uma sociedade de classes, cuja divisão não é mais definida de acordo com a posição de cada classe na estrutura produtiva, mas segundo a relação de cada

grupo social com os recursos organizados do "welfare state".

Desse modo, o novo conflito se dá entre organizados e desorganizados, não mais, essencialmente, entre capital e trabalho, ao passo que o desenvolvimento da sociedade em rede redimensiona a capacidade de organização e articulação de que os sujeitos das políticas públicas se valem para disputar a destinação dos recursos para demandas específicas de políticas públicas.

Configura-se, portanto, modificações na forma como as demandas são recepcionadas pelo poder público, na formulação das políticas públicas, criando, nas redes informacionais, novos espaços para a formação de *inputs*, pois [...] ao deixar de ser um estado de coisas e se transformar em um problema político, uma questão ou demanda torna-se um *input*, passando a incluir-se na agenda governamental. A partir desse momento inicia-se o momento de formulação das alternativas. (RUA, 1998, p. 6).

Para Rua (1998, p. 2, grifos do autor), os *inputs* seriam demandas de políticas públicas originadas na sociedade que, entretanto, diferenciam-se das demandas que teriam como ponto de partida sujeitos vinculados diretamente ao poder público, classificadas como *withinputs*, já que

[...] finalmente, os *withinputs* também expressam demandas e apoio e distinguem-se dos *inputs* pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas e etc) dos parlamentares, dos governadores de estado, do judiciário.

Por outro lado, quando se configura um *input* ou *withinput*, logo surgem os *issues*, uma vez que

[...] *issue* é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores. (RUA, 1998, p. 7).

Os *issues* acabam por concentrar o foco das negociações entre sujeitos das políticas

públicas, mesmo no momento de sua formulação, onde o conflito de interesses pode ganhar visibilidade na mídia caso não se encaixe em alguma das múltiplas formas de cooperação exercidas nestas circunstâncias. Dessa maneira, a mídia acaba por servir de espaço de intermediação entre os sujeitos das políticas públicas, que por meio de frações deste espaço visam persuadir a opinião pública ou parcela desta a consignar seu apoio. Pois como nos lembra Rua (1998, p. 5):

Finalmente, embora não atue diretamente, não se pode ignorar o papel da mídia. Principalmente os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Na verdade, principalmente a televisão, tem um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular.

Entretanto, esta é, frequentemente, uma disputa desigual entre os sujeitos que quase sempre dispõem de frações diferenciadas de espaço na mídia. Portanto, a capacidade de interferir na formação da agenda pública é influenciada, em parte, pela oportunidade de difundir seus posicionamentos por meio da mídia, o que favorece, quase sempre, sujeitos vinculados ao poder público e à iniciativa privada. Neste cenário, os sujeitos vinculados aos grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade dispõem de pouca ou nenhuma oportunidade de difusão de seus posicionamentos, restando-lhes apenas alternativas como o sistema público de televisão e comunicação, que no caso brasileiro ainda é pouco difundido, ou ainda as redes informacionais e as manifestações populares em espaços públicos, como forma de dar vazão às necessidades reprimidas da população.

Desse modo, a constituição da agenda nas políticas públicas condensa nosso foco de interesse, pelo seu poder de interferir substancialmente na formulação das políticas públicas, alterando o escalonamento das prioridades no atendimento das demandas por parte do poder público. Pois de acordo com Souza (2006), podemos identificar dois tipos de

agenda: a sistêmica, relacionada com os desejos e necessidades da população; e a institucional ou formal, vinculada às prioridades do poder público.

Essa diferenciação entre agenda sistêmica e formal fundamenta-se no pressuposto de que nem sempre os assuntos que pautam as prioridades do governo correspondem àqueles que interessam mais intensamente os outros setores da sociedade, de modo que

[...] no caso da *agenda governamental ou formal*, ela seria a lista de assuntos que preocupariam o governo e receberiam grande atenção dos funcionários. (SOUZA, 2006, p. 84).

Por outro lado,

[...] o segundo tipo de agenda, ou *agenda sistêmica* e fora do governo, consistiria na lista de assuntos que há algum tempo preocuparia o país em termos gerais, mas não especificamente o governo. (SOUZA, 2006, p. 84).

Na formação das agendas sistêmica e formal, Souza (2006, p. 81, grifos do autor) propõe ainda que a participação em sua composição obedeça a uma secção bipolar entre participantes externos e internos ao governo, de forma que a estes podemos designar que

[...] inclui a *administração* (Presidente do país, o *staff* presidencial e os nomeados políticos), os *servidores civis* (funcionários de carreira) e o *Congresso*.

Por outro lado,

[...] ainda pensando nos participantes e a construção e definição da agenda, voltaremos a atenção para os componentes fora do governo: os *grupos de interesse*, os *acadêmicos*, os *pesquisadores*, os *consultores*, a *mídia* e os *participantes de campanhas eleitorais* (incluindo os *partidos políticos*) e a *opinião pública*. (SOUZA, 2006, p. 82, grifos do autor).

Nessas condições, os sujeitos iniciariam sua participação no processo das políticas públicas antes mesmo de sua formulação, ainda na construção e definição da agenda, marcando sua atuação com suas

racionalidades específicas mesmo quando a política pública ainda não se constitui como tal.

Dessa forma, Souza (2006, p. 80) sugere que:

Os líderes políticos controlariam diretamente os itens da agenda e escolheriam os respectivos itens para sua atuação. Já os partidos políticos, jogariam importante papel em transportar questões ligadas aos itens da agenda. E a mídia, por sua vez, elevaria as questões e faria crescer a chance de receber consideração na *agenda institucional*. Finalmente, para que uma questão tivesse o *status de agenda* seria necessário levar em conta a mobilização de tendências e influências e passar pelos decisores-chave ou os últimos *guardiões da agenda*.

Portanto, de acordo com Souza (2006), para um determinado *input* se converter em um *issue* da agenda institucional, deveria antes transitar nos espaços de intermediação necessários à conformação da agenda, o que conferiria relevância à mídia tradicional. De outro modo, as redes informacionais oferecem um contraponto, pois na qualidade de novo espaço de intermediação, possibilita a articulação de sujeitos externos ao poder público em uma escala antes inviável, fortalecendo a constituição da agenda sistêmica, uma vez que, como afirma Souza (2006, p. 83):

Quanto à *mídia*, ainda enquanto elemento fora do governo, Kingdon (1995) considera que, embora o fato de ser poderosa na definição da agenda ao afetar as agendas de opinião pública e a governamental, seu peso não seria tão grande assim como aparenta, pois estaria mais presente na cobertura sensacionalista. Algumas das razões para que os efeitos antecipados da mídia fossem menores sobre a agenda pública, decorreriam da sua tendência para cobrir pequenos períodos e, desta forma, diluir o impacto. Outra razão, é que tenderia a centrar sua atenção no fim do processo de elaboração da política e não no seu início.

A sociedade em rede proporciona o redimensionamento da agenda sistêmica ao

possibilitar que diferentes indivíduos aglutinem-se ao redor de issues específicos, compondo grupos de pressão que teriam na rede uma forma mais direta, objetiva e instantânea de atuação, e que, essencialmente, não perderiam tanta força quando a mídia não mantivesse mais sob o foco de sua atenção o *issue* em questão dada a capacidade de especialização que as redes informacionais proporcionam. Pois de acordo com Souza (2006, p. 83),

[...] o autor considera, porém, que a mídia especializada, comunicando-se com a comunidade política, teria mais impacto nas agendas e nas alternativas do que a mídia de massa.

Em contrapartida, Souza (2006, p. 83) afirma que:

A *opinião pública* afetaria muito mais a agenda no geral do que as alternativas consideradas no governo, e poderia colocar alguns itens na agenda governamental em função do grande número de pessoas. Entretanto, e o que é mais comum, poderia ter um efeito negativo no sentido de constringer a ação governamental, apesar de que essa agenda da *opinião pública* seria muito mais atingida pela agenda governamental do que o contrário.

Dessa forma, com o desenvolvimento das redes informacionais como espaço de intermediação nas políticas públicas, a relevância da mídia tradicional é deslocada para *issues* de grande abrangência social, ou seja, interessantes para parcela majoritária da sociedade, para quem os veículos de comunicação de massa conservam sua eficiência. Nessas circunstâncias, a visibilidade de alguns sujeitos seria determinante para a observância de sua racionalidade em virtude da pressão da opinião pública, pois como afirma Souza (2006, p. 84):

Ainda quanto aos participantes, Kingdon (1995) os divide em visíveis e não-visíveis. Em relação aos visíveis e que receberiam uma pressão maior da opinião pública, destaca o Presidente, os nomeados de alto nível, os membros proeminentes do Congresso, a mídia, os participantes relacionados com as eleições (partidos e outros). Quanto

aos não-visíveis, são citados os especialistas acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, *staff* congressual e analistas que trabalham para grupos de interesse.

Partindo desse ponto de vista, podemos considerar que o desenvolvimento da sociedade em rede redimensiona o papel da mídia tradicional na conformação das agendas nas políticas públicas sem, no entanto, eliminar a viabilidade da mídia tradicional na construção da agenda. Portanto, ressaltamos a expansão da afirmação de Souza (2006, p. 84) de que:

[...] poderia haver transferência dos itens da *agenda governamental* para a *agenda sistêmica*, e isto poderia derivar da mobilização de público relevante por líderes, difusão de idéias em círculos profissionais e entre as chamadas elites políticas (particularmente a burocracia), mudança no controle partidário, rodízio de partidos por causa das eleições etc.

Dessa forma, entendemos que tal transferência também pode ocorrer por meio da difusão de ideias nas novas articulações que a internet e as redes informacionais proporcionam, como se observou nas manifestações populares por redução nas tarifas do transporte público no Brasil, ocorridas no final do primeiro semestre de 2013. Mobilizadas, em âmbito nacional, por meio das redes sociais da internet as manifestações desencadearam, para além da redução das tarifas, a proposição, por parte do governo federal, de plebiscito para definição da reforma política, dada a insatisfação generalizada da população com a ineficiência estatal, a corrupção e a priorização de interesses privados na agenda governamental.

## 5 CONCLUSÃO

No processo das políticas públicas, o constante conflito de interesses entre os sujeitos repercute, frequentemente, em espaços de intermediação como na mídia tradicional. Entretanto, tal espaço oferece, pelas características de concentração da emissão que conserva, potencial para ampliar as desigualdades entre os sujeitos e manter os

que possuem acesso à mídia em condições favoráveis na arena de disputas. Por outro lado, os sistemas informacionais, em especial a internet, proporcionam uma capacidade de articulação sem precedentes para aqueles sujeitos que, historicamente, tiveram oportunidades reduzidas de exercer seu poder simbólico e ampliar seu capital social por meio da mídia, como é o caso dos grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade.

Dessa forma, tais sujeitos, que antes obtinham visibilidade de seus atos quase sempre em circunstâncias nas quais o conflito de interesses ultrapassava a fronteira da negociação e entrava no campo da coerção física, experimentam, por meio da internet, novas formas de articulação e atuação que independem dos filtros subjetivos da mídia tradicional, que lhes dedicavam, predominantemente, uma conotação negativa.

Outro diferencial no redimensionamento dos espaços de intermediação é que o ritmo de substituição dos temas da agenda sistêmica no âmbito da mídia tradicional é diferente do ritmo da substituição dos temas no interior da própria agenda e, essencialmente, para os sujeitos que participam de sua formação. Na mídia tradicional, os temas logo são substituídos por outros que tenham maior potencial de atrair o interesse da audiência, considerando-se critérios jornalísticos de noticiabilidade e, portanto, não oferecendo cobertura integral ao longo e complexo processo das políticas públicas.

As redes informacionais, por outro lado, permitem que grupos específicos de indivíduos que compartilhem interesse sobre determinada política pública possam acompanhar, interagir e até articular-se em torno de sua composição, não oferecendo, desse modo, limitações à cobertura integral do processo ou procedendo fracionamento de sua exposição em virtude de critérios de noticiabilidade.

Outra característica essencial das redes informacionais é sua capacidade de proporcionar a desconcentração da emissão, ou seja, permitir que todos os sujeitos possam alternar seu papel enquanto emissores ou receptores do processo comunicativo e, portanto, ampliar sua participação no processo das políticas públicas. A interação e a capacidade de articulação dos sujeitos tornam-se, portanto, mais eficientes e mais equitativas, expandindo as possibilidades de atuação de

sujeitos como grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade.

Entretanto, apenas os novos atributos comunicacionais dos sistemas informacionais não são suficientes para que o poder de articulação desses sujeitos seja ampliado dentro de suas potencialidades. No cerne da disputa de interesses que permeia a conformação das agendas no processo das políticas públicas, deve-se observar a relevância que a mídia tradicional ainda preserva. Ressaltamos, dessa forma, a importância da complementaridade entre os sistemas público e privado de televisão, como alternativa ao predomínio da propriedade e do interesse privado nos principais meios de comunicação brasileiros.

Percebemos que as manifestações populares representam, em sua aparência, a insatisfação com os serviços públicos e as políticas públicas ofertadas à população. Mas, em sua essência, podemos inferir que também se originam da pouca capacidade de expressão que a população possui nos meios de comunicação tradicionais e na agenda governamental. Dessa forma, a internet oferece alternativa de comunicação viável para canalizar os anseios, necessidades e frustrações de toda uma população, como forma de contraposição ao monólogo dos discursos midiáticos.

O desenvolvimento das redes informacionais não representa, portanto, o fim da mídia tradicional, ao menos no que tange a seu formato, ou seja, de muitas maneiras a concentração da emissão persistirá indefinidamente, pois mesmo que seu substrato tecnológico seja absorvido pelas redes informacionais, a consagração do capital simbólico jamais será igualmente distribuída a todos os que se propuserem na posição de emissores. Daí porque o que se observa é tão somente o redimensionamento da entropia comunicacional, que pode mesmo contemplar uma ampliação significativa da complexidade da experiência social, porém, não a extinção da concentração da emissão.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. O Capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A.

(orgs). **Escritos de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Interesses, organizações e políticas sociais**. São Paulo: NEPP/UNICAMP, 1989.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GUIBERNAU, Monserrat. **Nacionalismos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. São Paulo: Loyola, 1998.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: \_\_\_\_\_; VALADAO, Maria Izabel. **O estudo da Política: temas selecionados**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998. Mimeo.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

\_\_\_\_\_ et al. **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SOUZA, Lincoln Moraes de. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**, Natal-RN, v. 7, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2006.

### Hayleno Santos Hossoé

Publicitário

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Analista de Comunicação Social do Ministério Público Federal no Maranhão

Professor do Curso de Comunicação Social da Faculdade São Luís e do Curso de Administração da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB)

E-mail: hayleno@yahoo.com.br

### Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Av. Colares Moreira, 443, Renascença II, São Luís/MA

CEP: 65075-441