

Cobrinho políticas públicas sociais: a importância conferida à agenda da infância e da adolescência

*Guilherme Canela de Souza Godoi**

Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), Brasil

Resumo:

Este artigo pretende discutir as características normativas (o dever ser) e efetivas (o ser) da cobertura noticiosa das chamadas políticas públicas sociais. A intenção é apontar as possibilidades de avanço nesta cobertura, os desafios e as dificuldades ainda enfrentados pelos jornalistas ao se enveredarem por esta temática. Como recorte, estaremos problematizando dados obtidos a partir de pesquisas coordenadas por nós no âmbito da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI), ao longo dos últimos 6 anos. Tais investigações analisaram o trabalho de, aproximadamente, 50 jornais em relação a questões relevantes para a chamada área social, com especial atenção para as questões da infância e adolescência. Os resultados apontam que os avanços estão no aumento da quantidade destas coberturas e na diversificação dos atores envolvidos pela mídia. Contudo, há ainda diversos aprimoramentos a serem conquistados e efetivados. Também sublinharemos a importância de intensificarmos, no ambiente acadêmico, as pesquisas sobre o jornalismo envolvendo temas pertinentes à infância e adolescência.

Palavras-chave:

Jornalismo; Políticas Públicas; Agenda-setting; Infância e Adolescência; ANDI.

I. Introdução: pesquisando o jornalismo com enfoque na infância e adolescência

Por que dedicar especial atenção à infância e à adolescência nas pesquisas em Comunicação? Como não “contaminar” a postura de distanciamento, requerida pela investigação científica, pelo caráter militante e apaixonante que, não raro, está correlacionado ao tema da infância?

* Mestrando em Ciência Política (USP). Coordenador de Relações Acadêmicas da Agência de Notícias dos Direitos da Infância, é também responsável pelas pesquisas da Organização.

Dentre a infinidade de questões colocadas pelo contexto social, cultural, político, econômico e natural, o pragmatismo nos força a escolher um número limitadíssimo de objetos de pesquisa e estudo. Nesta eleição, por certo, os valores, histórias e habilidades pessoais contam, e muito [Weber (1992) e Sartori (1997, pp. 41 e ss.)].

Por outro lado, o método científico não permite que a seleção de temas a serem analisados se dê de maneira totalmente direcionada pelos interesses individuais. A idéia de “relevância” da temática acaba por interferir nas decisões de se aceitar, financiar, apoiar e orientar a pesquisa acerca de determinado recorte da realidade. Ou seja, buscamos o tempo todo ressaltar e *justificar* a importância de nossas pesquisas e, portanto, de nossos investimentos para compreender parcelas específicas da realidade; de preferência, da forma mais objetiva possível.

Neste sentido, à pergunta “qual a relevância de intensificarmos a pesquisa com o recorte infância e adolescência no campo da Comunicação?” podemos e devemos apresentar uma resposta que traga razões concretas para tanto.

Muitas são as respostas possíveis. Esta multiplicidade de explicações está relacionada ao número distinto de possibilidades de pesquisas em relação ao universo infanto-juvenil (0 a 18 anos) no campo da comunicação.

Pesquisa em comunicação e infância e adolescência

Crianças e adolescentes podem ser estudados como sujeitos da comunicação, exercendo seu direito de voz garantido por tratados internacionais (artigo 13 da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança). Direito de voz na comunicação interpessoal, familiar e comunitária, mas, também, na comunicação por meio da mídia.

Dentro deste aspecto, mas em uma perspectiva bem mais complexa, nossos protagonistas ainda podem ser vistos como produtores dos mais diversos conteúdos midiáticos. A pluralidade de opiniões, conceito basilar das democracias ocidentais, não pode ser apenas garantida aos grupos de interesses formados por adultos. Garotos e garotas também devem possuir os instrumentos necessários para veicular suas opiniões e demandas. Por certo, a utilização dos meios de comunicação é central para assegurar esta necessidade de se colocar perante o restante da sociedade. Este aspecto é central tanto na condução das Políticas Públicas (o que querem adolescentes e jovens para si) quanto na construção dos próprios conteúdos midiáticos (o que querem os jovens em relação aos meios).

Meninos e meninas também podem ser estudados como consumidores de produtos comunicacionais. Diferentes mensurações realizadas ao longo

dos últimos anos por grupos distintos de pesquisadores apontam que, em média, crianças e adolescentes passam mais tempo diante da televisão do que realizando qualquer outra atividade, exceto o estar na escola. Isto para não mencionarmos outras formas de consumo de entretenimento e informações mediadas (jogos eletrônicos, internet, outdoors, revistas etc.). Segundo a pesquisa *Perfil da Juventude Brasileira*, capitaneada pelo Instituto da Cidadania no bojo do *Projeto Juventude*, 91% dos jovens brasileiros assistem televisão de segunda à sexta-feira e 87% durante os finais de semana. Padrões de consumo, efeitos na saúde mental, formação de futuros leitores, elementos de socialização são alguns dos temas apetitosos que são umbilicalmente conectados com este *locus* da infância e adolescência na comunicação, lembrando sempre que a Convenção Internacional (artigo 17) estabelece o direito de crianças e adolescentes receberem informação e entretenimento de qualidade através dos meios de comunicação.

Por certo, elementos fundamentais correlacionados ao *consumo* dos meios são os *outros* padrões de *consumo* confeccionados a partir deste contato com a mídia. A relação entre infância, adolescência e juventude e o seu papel de consumidores na sociedade, bem como as implicações dos padrões de consumo nas características bio-psico-sociais destes jovens, tem sido cada vez mais objeto de preocupação de diferenciados analistas (Ribeiro, 2004; Costa, 2004; Kehl, 2004). Não por outra razão, a investigação sobre o papel da publicidade direcionada a estas faixas etárias está ganhando, a cada dia, mais importância nas estratégias de pesquisas acadêmicas e nos interesses dos mais distintos decisores públicos.

A população com menos de 18 anos também pode ser entendida a partir da sua necessidade de educar-se e ser educada para o consumo crítico das mensagens dos meios de comunicação. Inúmeras são as abordagens nas ciências sociais e humanas que discutem o processo de aprendizagem de crianças e adolescentes, seus métodos e conteúdos. Neste sentido, não se pode deixar, especialmente os estudiosos da comunicação, de apontar a relevância na formação destas populações particulares para a interação com o mundo da palavra, do som e da imagem mediados por diferentes tecnologias.

Garotos e garotas podem ser analisados, adicionalmente, como trabalhadores no mundo da comunicação: atores e atrizes, apresentadores e apresentadoras. As implicações legais, sociais e individuais deste tipo de relação profissional também merecem ser investigadas.

A infância e a adolescência como conteúdo da comunicação

Por fim, a infância e a adolescência podem figurar como conteúdo da comunicação. A mensagem, informativa, de entretenimento e publicitária, pode ser

construída não somente para as crianças e adolescentes, mas sobre as crianças e adolescentes.

É este ponto que nos interessa mais de perto neste momento. Por que, a partir do ponto de vista do jornalismo, é importante falar sobre a infância e adolescência?

Não são poucos os argumentos para compor uma resposta a este questionamento. Desde uma perspectiva de direitos e estritamente legalista poderíamos salientar que tanto a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da qual todos os países, exceto os Estados Unidos, são signatários, quanto as legislações brasileiras consideram a criança e o adolescente como “Prioridades Absolutas”. Se o Estado (governo e sociedade) define institucionalmente que este recorte etário merece prioridade absoluta, é tarefa da mídia, enquanto controladora social, *watchdog* dos poderes públicos, verificar se os meios necessários para assegurar os direitos desta população estão sendo perseguidos e implementados.

Historicamente podemos argumentar que os direitos de crianças e adolescentes em todo o mundo, além de ainda serem sistematicamente desrespeitados na prática, foram, de direito, reconhecidos apenas muito recentemente. A Convenção Internacional é de 1989, a legislação brasileira de 1990. Neste sentido, um passivo tão evidente de violações demanda uma atenção redobrada dos sistemas de responsabilização ou *accountability* do Estado, do Governo, da Sociedade e da Família, dentre os quais a mídia aparece com posição de destaque.

Biológica e psicologicamente poderíamos apresentar um sem-número de estudos acerca da condição especial de indivíduos em formação aplicável a meninos e meninas, o que também requer uma abordagem, informativa e de entretenimento, diferenciada.

Não obstante, neste momento, nos interessam os aspectos sociológicos e políticos. Por que o jornalismo não estaria cumprindo a contento seu trabalho enfocando direitos humanos e populações vitimizadas em geral? Por que esta necessidade de intensificar o recorte infância e adolescência?

A infância e adolescência como pauta central do jornalismo

De acordo com o *Relatório da Situação da Infância e Adolescência (2003)*, do Unicef, o Brasil conta com 61 milhões de crianças e adolescentes. Deste total, 23,1 milhões têm de 0 a 6 anos de idade; 27,2 milhões, de 7 a 14 anos; e 10,7 milhões, de 15 a 17 anos. Ou seja, crianças e adolescentes representam cerca de 1/3 da população nacional.

Para além de sua pujante representatividade demográfica, os indicadores sócio-econômicos mostram uma outra força, desta vez negativa: 33,2% das

crianças e adolescentes possuem mães com baixa ou nenhuma escolaridade, 44,96% são pobres, 17,32% não têm acesso à água potável, 18,72% não possuem nenhum tipo de depósito de esgoto e 8,28% trabalham.

Esta pequena amostra de dados salienta que parcela significativa do “problema social brasileiro” tem endereço bem definido: a infância e a adolescência. Isto para não mencionarmos que a pujança negativa se intensifica se olharmos os recortes de gênero, raça/etnia, deficiência.

Portanto, não é possível falar em cobertura adequada da “questão social” no Brasil sem olhar atenta e consistentemente para as características das crianças e adolescentes brasileiros, suas especificidades, seus direitos e as demandas por políticas públicas particulares a esta faixa etária.

Desta forma, analisar a qualidade do jornalismo brasileiro – isto é, sua capacidade de informar contextualizadamente, agendar os temas prioritários de acordo com os indicadores disponíveis e monitorar os governos – no tratamento editorial dispensado a ampla área social implica averiguar a quantas anda a cobertura acerca da infância e adolescência.

Realizamos, no âmbito da Agência de Notícias dos Direitos da Infância, inúmeras pesquisas (Cf. Série Mídia e Mobilização Social) nesta direção. Na seqüência apresentaremos uma discussão envolvendo uma central intersecção: a cobertura de políticas públicas sociais com o recorte da infância e adolescência.

II. Políticas públicas: o X da questão

Reflexões mais consistentes e qualificadas sobre políticas públicas no Brasil são, ainda, fortemente restritas a alguns nichos e fóruns específicos. A particularização e a restrição da discussão aos próprios centros de estudo (espécies de *think tanks*) governamentais (ENAP, e.g.) e, em menor medida, ao ambiente acadêmico acabaram por dificultar a democratização e a transparência na condução de uma das funções mais relevantes do Estado Moderno. O que é uma política pública? O que é fazer (construir) uma política pública? Qual é o processo que conduz os tomadores de decisão a optar por uma e não por outra política pública?

Estas não são questões de respostas fáceis, triviais, muito menos evidentes. A imensa maioria da população é capaz de identificar as áreas da educação, da saúde ou da segurança pública como áreas nas quais o Estado deve desempenhar um papel de protagonista. Não obstante, uma parcela igualmente significativa da população não está preparada para identificar, problematizar e julgar as características institucionais e conceituais que são comuns a estas e tantas outras potenciais searas de responsabilidade dos governos. Ou seja,

ao não sermos capazes de responder às perguntas acima e de identificar estes eixos de atuação do Estado como políticas públicas, acabamos por limitar nossa tarefa cidadã de avaliar o desempenho daqueles grupos políticos e/ou indivíduos que disputarão o nosso voto no próximo pleito eleitoral.

Quando esta *falha* informacional passa a atingir não só o cidadão mediano, mas também os diferentes atores organizados que potencialmente podem exercer um nível de pressão mais contundente sobre os representantes eleitos, a possibilidade de as políticas públicas formuladas atenderem às reais necessidades da população decresce de maneira diretamente proporcional ao déficit informacional.

Tomemos um exemplo comum a todas as políticas públicas. Uma política pública não pode ser produzida sem o dispêndio de recursos financeiros pelo ator por ela responsável, isto é, para usarmos um jargão contemporâneo de parte do movimento pela infância e adolescência, “antes de uma criança estar na escola ela deve estar no orçamento”. Entretanto, embora muitos lutem “por toda criança na escola”, poucos pressionam focalizadamente “por toda criança no orçamento”. Neste sentido, tentar influenciar a construção de qualquer política pública é, também, influenciar a constituição, aprovação e execução do orçamento referente àquela política. Quantos cidadãos brasileiros, contudo, responderiam “proposta orçamentária” ao serem perguntados “o que lhe vem à mente quando falamos em política educacional”?

Partindo da premissa¹ de que os meios de comunicação noticiosos são fundamentais no processo de informação da sociedade em geral e, em particular, dos grupos que buscam colocar seus interesses na arena política (ou esfera pública), abordaremos, na seqüência deste artigo, o papel da imprensa na instrumentalização (ou não) de uma reflexão mais consistente em relação às diferentes etapas do processo de constituição das políticas públicas e, mais especificamente, das políticas públicas sociais. Ou seja, nosso entendimento é o de que se a mídia não associa políticas públicas a orçamento, por exemplo, os atores e as organizações não especializadas no assunto e que estão em disputa política na esfera pública dificilmente o farão².

As próximas seções estão organizadas da seguinte maneira: na primeira parte problematizaremos a idéia de políticas públicas, seus distintos componentes e a relação da imprensa com algumas destas características; na segunda apresentaremos um conjunto de dados empíricos de pesquisas que conduzimos no âmbito da ANDI procurando ilustrar algumas das reflexões de cunho teórico que elaboraremos e, por fim, apresentaremos nossas conclusões.

III. 1ª Parte – Política pública social: de que estamos falando?

Inicialmente, soa-nos pertinente esclarecer duas dúvidas que não seriam desprovidas de razão: por que a necessidade de explicar a palavra “política” a partir da adição do termo *pública*? E, na mesma linha de raciocínio: por que a insistência nas políticas públicas *sociais*? Não possuem as políticas públicas características institucionais e conceituais semelhantes? Afinal, não estamos falando de um conjunto de ações estatais abarcadas numa mesma família lógico-conceitual?

Efetivamente, política não é um equivalente semântico de política pública nem vice-versa. Em outras línguas, como o inglês, por exemplo, há palavras não compostas para diferenciar os dois conceitos abstratos (*politics* para política e *policy* para política pública). Se é bem verdade que não é possível fazer política pública sem fazer política, é totalmente possível fazer política sem fazer política pública. Uma decisão partidária de lançar este ou aquele candidato a determinado cargo só terá reflexo nas políticas públicas caso ele venha a ser eleito, do contrário esta decisão ficará apenas no espaço da política (*politics*).

Mas o que é uma política pública? Uma política pública pode ser definida como qualquer ação dos poderes públicos que seja executada a fim de garantir os mais diferentes direitos de cidadãos e cidadãs, segundo o estabelecido no ordenamento jurídico de um país dado.

Algumas são as razões que nos levaram a concentrar esforços explicativos e de pesquisa no conjunto específico das políticas públicas conhecido como área social. Em primeiro lugar, ao qualificarmos as “políticas públicas” estamos imediatamente apresentando uma de suas características mais centrais: não se pensam “políticas públicas” em geral, como bem assinala Alencar (2004). As políticas públicas devem, necessariamente, ser acompanhadas de um qualificador. Temos uma política pública educacional, de saúde, econômica, tributária. Isto é, não se acusa um governo por não ter “políticas públicas” em geral, mas sim se aponta a ineficiência neste ou naquele setor em particular.

Neste sentido, ao sublinharmos a expressão “sociais” estamos sinalizando que há outras políticas públicas que não estão em nosso rol de significados. E por quê? A identificação de que determinada temática ou reivindicação merece ser entendida como uma “política pública” não é automática. As áreas acerca das quais o Estado deve assumir responsabilidades, ou seja, aquilo que deve sair do âmbito privado para o público, foram sendo historicamente construídas e estão fortemente relacionadas com capacidades, bens, serviços e características que passaram, paulatinamente, a serem vistas como direitos de homens e mulheres³.

Assim, nos primórdios da constituição dos Estados Nacionais os eixos de atuação dos governos eram bastante limitados. Em geral, as políticas públicas se restringiam à tributação, à defesa, à diplomacia e à segurança interna. Com o passar dos séculos foram ganhando *status* de políticas públicas a educação, a saúde e a cultura. O meio-ambiente só passa a ser política pública no século XX. No Brasil, por exemplo, uma definição específica para políticas de gênero e/ou de promoção racial apenas muito recentemente ganha espaço efetivo no jogo político estatal. Portanto, ao falarmos de políticas públicas sociais, em inúmeros casos, estamos falando de atividades estatais e governamentais com pouco mais de uma década de existência no cenário brasileiro, enquanto que políticas públicas sobre a taxa de câmbio ou direcionadas aos grandes latifundiários são anteriores à independência.

Por fim, e como consequência do exposto anteriormente, enquanto outras políticas públicas acabam por ser eficiente e apropriadamente, segundo os parâmetros que apresentaremos na seqüência, discutidas nos meios de comunicação, no caso das políticas sociais ainda há um processo muito incipiente de avanço qualitativo por parte das comunidades jornalísticas. Enquanto é praticamente impossível a um jornalista econômico falar de taxa de juros sem mencionar metas inflacionárias (dado que são dois temas umbilicalmente correlacionados), é muito factível a um colega da área social falar sobre abuso sexual sem associar a temática a questões de gênero, mesmo estando estas, também, intrinsecamente conectadas.

A. Características das políticas públicas: o processo

A digressão que acabamos de fazer ao mesmo tempo em que explica nossa decisão de operar fundamentalmente com as políticas públicas sociais também delinea algumas características centrais destas políticas: estão associadas aos direitos que determinada sociedade reconhece aos seus diferentes cidadãos, são construídas historicamente, não são conceitos absolutos (necessitando, portanto, de um qualificador). Sem embargo, as políticas públicas, sejam quais forem, apresentam uma série de outras características em comum, algumas das quais passam a ser objeto de nossa atenção especial.

Este tipo de política não pode ser resumido ao ponto aparentemente culminante de sua implementação, qual seja o momento em que, por exemplo, os diferentes beneficiários recebem o bem, serviço ou ação inicialmente propostos. Assim, ainda que uma política pública para o tratamento e cuidado de crianças abusadas sexualmente possa ser confundida com o instante em que a primeira criança é atendida em uma clínica pública de assistência psicológica recém-inaugurada, é preciso compreendermos que muitas outras ações foram necessárias antes

da inauguração da clínica e muitas outras serão necessárias depois do evento, para que se tenha implantado, efetivamente, uma política pública. Ou seja, este gênero das políticas possui, portanto, a propriedade dinâmica de somente poder ser caracterizado enquanto uma política pública após a efetivação de inúmeras etapas. Uma política pública não é um fenômeno estático, mas um processo. Em diversas etapas, senão em todas, a mídia tem papel central⁴.

Uma política pública começa a nascer durante a disputa eleitoral. Neste momento t^0 , diferentes propostas de intervenção na realidade são apresentadas ao eleitor, que deverá escolher a que lhe parecer mais apropriada nesta espécie de mercado de idéias (ou promessas). Para além dos inúmeros trabalhos da comunicação e política que já evidenciaram a influência dos meios no cenário eleitoral também devemos notar que a mídia, mesmo que neutra em relação aos candidatos que se enfrentam no pleito, tem o papel adicional de fornecer subsídios aos leitores, telespectadores, ouvintes e internautas para que possam, com a informação mais completa possível, optar entre esta ou aquela proposta (Cf. Downs, 1999). Isto para não falarmos no poder de agendamento que a mídia tem em relação aos temas que serão abordados na campanha, assunto ao qual voltaremos na seqüência.

Na fase t^1 , com o fim da disputa eleitoral, cabe ao decisor eleito escolher, entre as inúmeras possibilidades, quais áreas elegerá como prioritárias e destinará mais recursos. Nesta etapa, novamente, os meios de comunicação podem atuar com protagonismo: segundo problematiza a teoria do *agenda-setting*, a mídia possui capacidade de influenciar fortemente a posição dos temas no *ranking* de prioridades dos tomadores de decisão e da população em geral, ainda que com dinâmicas distintas.

Escolhido o tema para atuação⁵ os responsáveis pela área deverão desenhar as ações que precisam ser implementadas para a solução do problema. Neste momento (t^2) novas escolhas deverão ser feitas. Em geral, as questões complexas de uma sociedade podem ser resolvidas de distintas maneiras. Diferentes ações impactam de modo igualmente diverso os variados grupos de interesse e, portanto, não são consensuais. Logo, ao escolher o curso de ação que deseja tomar, o governo deverá estar preparado para convencer os atores relevantes, sem o que a implementação da política não é viável. Esta multiplicidade de caminhos possíveis acaba por ser ou não potencializada pela cobertura dos meios de comunicação: a apresentação de opiniões divergentes acerca de temas não consensuais colabora para a construção de políticas públicas mais plurais e para uma tomada de decisão fundamentada em um debate mais amplo, por conseguinte mais democrático.

Não raro, após desenhar sua política pública o decisor a submete a um processo (t^3) de aprovação (o qual, em geral, se dá no braço legislativo do

Estado). Desde a aprovação da dotação orçamentária para as ações propostas até modificações maiores na legislação (como a aprovação de um Fundo Constitucional), muitas podem ser as formas de envolvimento do Legislativo no processo de formatação das políticas públicas, não devendo seu papel ser desconsiderado pelos atores interessados na manutenção ou alteração da política inicialmente sugerida.

Em se aprovando o desenho da proposta e os recursos para a execução das ações delineadas, passa-se à fase de implementação (t⁴). É neste momento que a mídia exerce uma função que, historicamente, lhe é conferida por quase todas as vertentes ideológicas em países democráticos: a de fiscalização. Fiscalização dos recursos empregados, dos processos licitatórios, do respeito ao que foi definido pelo Legislativo. Tanto o processo de implementação quanto o de fiscalização envolvem muitos atores: de um lado, a burocracia governamental, os prestadores de serviço e os próprios beneficiários, de outro, os Tribunais de Conta, o Ministério Público e os grupos de interesse.

Por fim (t⁶), é necessário analisar a implementação e o impacto das ações propostas com a utilização de metodologias apropriadas e de avaliadores externos, nunca se esquecendo de incluir a percepção dos beneficiários das políticas (*stakeholders*). Esta etapa é diferente da fiscalização da adequada aplicação dos recursos, conforme apontado na fase anterior. Uma política pode ser extremamente bem aplicada do ponto de vista legal e moral, mas pode ser ineficaz do ponto de vista dos resultados. Portanto, as duas etapas são fundamentais para o processo de implementação das políticas públicas, o qual deveria se retroalimentar a partir da condução adequada do processo.

B. Características das políticas públicas: elementos constitutivos

A partir da descrição do processo de construção de uma política pública já saltam aos olhos alguns elementos constitutivos deste tipo de ação. Nosso intuito agora é sublinhar alguns destes elementos.

Característica *sine qua non* de uma política pública é seu caráter não excludente. Definidas as especificidades do público beneficiário, todos que se enquadrarem naquele perfil, partidários ou não dos tomadores de decisão, serão atingidos pela medida. Entretanto, alguns públicos podem ser maiores do que outros e, efetivamente, a escolha de públicos bastante específicos tem sido uma estratégia secular de manutenção de determinado *status quo*. Enquanto uma política de redução de impostos sobre a cesta básica atinge milhões de brasileiros, a redução das taxas de importação sobre produtos de luxo favorece algumas centenas. A capacidade de alcance da política eleita deve estar constantemente no escopo de reflexão dos jornalistas.

Escolhas de temas a serem priorizados podem ser orientadas por diversas razões, umas mais e outras menos nobres, a depender do observador. Podemos utilizar diagnósticos da real situação das áreas (estatísticas, pesquisas), ouvir as demandas das populações que se pretende beneficiar, incluindo as posições divergentes ou a agremiação política no poder pode atender aos anseios dos grupos de interesse que o elegeram. Como o processo de informação, inclusive dos decisores, se dá em grande medida pelos meios de comunicação, aqui estes também devem assumir papel de destaque na apresentação de estatísticas e de opiniões divergentes.

O desenho efetivo das políticas escolhidas pode ser otimizado e aprimorado com a observação de casos bem sucedidos (*benchmarking*), a coleta de informações junto aos potenciais beneficiários, o apoio de especialistas na temática, a definição precisa das causas e responsáveis pelos problemas que se deseja enfrentar. Novamente, a cobertura pode colaborar com o aprofundamento da reflexão prévia necessária para a melhor engenharia de uma determinada política pública.⁶

Outro elemento fundamental para o desempenho de uma política pública é o tratamento adequado da legislação envolvida. De um lado, é importante verificar se uma política mandatária a partir da legislação (saúde para todos, por exemplo) não está sendo negligenciada pelos tomadores de decisão; de outro, em muitos casos, a adequada formatação do marco legal (seja da lei de diretrizes orçamentárias, seja de uma emenda constitucional) é pré-requisito para a implementação eficiente de uma política pública. Ou seja, não é possível pensarmos em uma ação que entenda a criança e o adolescente como sujeitos de direitos tendo como marco legal o antigo Código de Menores – o qual entendia a criança e o adolescente como uma espécie de propriedade das famílias de classes médias e altas ou como indivíduos a serem tutelados pelo Estado, no caso das classes menos favorecidas. Sem a aprovação e a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente, políticas eficientes para a área simplesmente não seriam factíveis porque o Estado estava atrelado a uma concepção de infância que obrigava, legalmente, a desenhar políticas incompatíveis com o seu pleno desenvolvimento.

Adicionalmente, as políticas públicas envolvem múltiplos atores: **eleitores** devem escolher a melhor proposta entre os candidatos oferecidos pelos **partidos políticos**; o **Executivo** deve propor as políticas a serem implementadas a partir da pressão dos **grupos de interesse**, das **bases** e da **sociedade** de maneira mais difusa; ao mesmo tempo, deve negociar com o **Legislativo** (situação e oposição) o formato das políticas que deseja implementar; políticas bem executadas demandam uma **burocracia** bem preparada para a implementação, sintonia com os **beneficiários** e uma acurada fiscalização do **Ministério Público**,

do **Legislativo**, do **Judiciário**, da **mídia** e dos **grupos de interesse**. A adequada identificação das posições e interesses destes atores colabora para uma definição mais precisa do tipo de políticas a serem conduzidas. A mídia noticiosa, por definição, é um dos atores dotados do papel de veicular as posições conflitantes e convergentes. O apresentar “o outro lado” deve ser concretamente posto em prática.

O esboço de caracterização das políticas públicas, aqui delineado tentativamente, procurou traçar pontos sem os quais a cobertura sobre determinada política será falha e inconsistente, podendo, inclusive, contribuir para a retroalimentação de um ciclo de desenvolvimento de políticas pouco eficientes para o atendimento dos reais problemas vivenciados pelos potenciais beneficiários.

Nosso intuito é apresentar, na seqüência, uma rápida problematização dos papéis da mídia no desenvolvimento das políticas públicas sociais, ilustrando as discussões aqui tecidas com dados da cobertura sobre aspectos relevantes para a arena social. São questões que inegavelmente poderiam ser tratadas como políticas públicas tanto pelo Estado quanto pela mídia, mas que, com muita frequência, não o são.

IV. Papéis e comportamentos da mídia

A. Problematização teórica e dados empíricos

Quatro potencialidades dos meios de comunicação, historicamente analisadas pelos cientistas sociais das mais diferentes áreas, são de especial relevância para o processo de desenvolvimento das políticas públicas: sua capacidade de agendamento, de enquadramento, de construção da informação e de controle social.

De acordo com o célebre aforismo de Bernard C. Cohen, a mídia “*may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about*”. O pensamento resume a idéia básica acerca da capacidade da mídia de colaborar fortemente na construção ou eleição, a partir daquilo que ela publica e/ou omite, dos temas que estarão no topo da lista dos decisores. Com a rápida expansão das possíveis áreas de interferência do Estado – em muito relacionada com o reconhecimento de diferentes ordens de direitos aos cidadãos e às gerações futuras – foi se tornando cada vez mais urgente a necessidade de priorizar apenas algumas das demandas que são cotidianamente colocadas na esfera pública.

Estamos, portanto, assumindo que a mídia tem um poder central nas democracias contemporâneas: definir a agenda pública. A hipótese (do *agenda-setting*)⁷ que está por detrás disto salienta:

[...] em consequência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público sabe ou ignora, presta atenção ou descarta, realça ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os *mass media* incluem ou excluem do seu próprio conteúdo. Além disso, o público tende a atribuir àquilo que esse conteúdo inclui uma importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos *mass media* aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas.⁸

Mesmo os mais desconfiados analistas do alcance proposto pelas teorias do agendamento não de concordar que, dado que uma escolha será necessária e que um critério ou mais de escolha deverá ser utilizado, a focalização mais intensa da mídia em determinados temas colaborará para a inclusão ou retirada de um assunto da pauta.⁹

Assim, o entendimento da construção das políticas públicas nos parece ainda começar no jornalismo brasileiro. Há uma nítida separação entre a política partidária, legislativa e presidencial que ocupa, em geral, os cadernos de política dos jornais, onde a troca de ministros, as negociações com parlamentares e as questões de interesse humano envolvendo *políticos profissionais* têm espaço garantido, dado que todos são entendidos como elementos do que se pode chamar de política. Por outro lado, nos parece igualmente bem delimitada a idéia de política econômica, que também conta com espaço garantido nos cadernos de economia.

Não obstante, as demais políticas públicas, com certa freqüência, acabam por não serem reconhecidas como sendo do universo da própria política. Ganham diferentes espaços nos jornais e são mais ou menos entendidas como *políticas*, a depender do jornalista que é encarregado da reportagem e das personagens que compõem o fato que está sendo noticiado. Assim, a violência só passa a ser entendida como questão de política pública quando sai dos cadernos policiais, sendo, portanto, coberta por repórteres diferenciados das redações, e à medida que as personagens são membros dos executivos estaduais, municipais ou federal diretamente ocupados das políticas de segurança pública, ou na medida em que especialistas se dedicam ao tema, tratando-o como um fenômeno social, cultural e político, e até mesmo de saúde pública. De resto, o tema continua sendo explorado fortemente como o crime que o indivíduo *x* cometeu contra o indivíduo *y*. Onde está a política neste contexto?

Dessa forma, alguns assuntos podem ou não ser entendidos como políticas públicas. Ou seja, o enquadramento conferido ao tema pode influenciar distintas etapas do processo de construção de significados sobre políticas públicas pelos diferentes atores envolvidos.

Conforme salientamos, distintas fases no desenvolvimento de uma política pública demandam o conhecimento de diferentes níveis de informação (estatísticas, legislações, posições de atores diversos, melhores práticas). A mídia é um potencial investigador e fornecedor destas informações, inclusive conferindo voz a fontes alternativas e contestadoras de dados oficiais. Papel este, em geral, pouco desempenhado, segundo explicitaremos na seqüência.

Por fim, toda política pública, em regimes democráticos, supõe que os atores por ela responsável demonstrem algum grau de *accountability*, de resposta junto ao eleitorado. Entretanto, esta característica é tão mais crível quanto mais externos ao processo forem os atores responsáveis pelo controle da mesma. A imprensa, desde as discussões travadas pelos Federalistas para a constituição da democracia norte-americana, é entendida como uma das principais instituições de controle social dos governos eleitos. Neste sentido, o acompanhamento, não apenas do lançamento oficial de projetos, mas de sua continuidade, da sua execução em acordo com os padrões legais e éticos estabelecidos e de seus resultados é (ou deveria ser) tarefa a ser conduzida cotidianamente pelos profissionais da notícia.

B. Alguns dados empíricos

As definições teóricas acerca dos papéis a serem desempenhados pelo jornalismo na cobertura de políticas públicas sociais, bem como algumas afirmações quanto ao atual perfil da cobertura da imprensa brasileira sobre estes mesmos temas podem ser melhor visualizadas a partir da observação e análise de dados empíricos coletados por pesquisas conduzidas por nós no âmbito da ANDI.

A análise de conteúdo como método de observação da mídia

As análises de mídia conduzidas pela Agência de Notícia dos Direitos da Infância obedecem aos padrões gerais de quaisquer empreendimentos científicos. Neste sentido, o primeiro passo deste tipo de pesquisa empírica é identificar os objetivos do processo que será levado a cabo. A metodologia de pesquisa a ser adotada depende centralmente das metas que são postas no início do processo de planejamento da investigação.

A ANDI trabalha, na maioria dos casos, com o método de análise de conteúdo. Não obstante, o faz porque seu objetivo é traçar um diagnóstico detalhado da cobertura da mídia impressa em relação a determinadas temáticas e não por uma preferência inerente por esta forma de analisar o que é veiculado pelos meios noticiosos.

Caso desejássemos, no entanto, entender o que levou uma notícia a ser publicada da forma como ela efetivamente foi, teríamos que trabalhar com análises de *newsmaking*, o que poderia envolver entrevistas com profissionais da imprensa, observação participante, estudos de caso. Analogamente, se pretendêssemos entender qual o impacto efetivo da veiculação da mídia sobre a população, teríamos que operar outros tipos de metodologias: *surveys* ou grupos focais, por exemplo.

A ANDI, portanto, tem há mais de 10 anos aperfeiçoado e aplicado rotineiramente uma metodologia de análise de mídia que tem por objetivo central traçar intensos diagnósticos acerca da cobertura dos veículos impressos brasileiros em relação a determinados assuntos, especialmente aqueles vinculados aos direitos de crianças e adolescentes e ao tema mais amplo do desenvolvimento humano.

Por certo, a meta última destes processos de investigação empírica é instrumentalizar a Agência para um diálogo qualificado com os atores relevantes – profissionais da imprensa e fontes de informação –, sem o que não seríamos capazes de assinalar pontos de avanço na cobertura das políticas públicas sociais e lacunas que ainda necessitam ser preenchidas, permanecendo o diálogo no campo das impressões.

Os dados que apresentaremos na seqüência foram todos obtidos por meio de análises de conteúdo conduzidas pela Agência, logo parece-nos pertinente apresentar algumas particularidades desta técnica de investigação.¹⁰

A análise de conteúdo, enquanto método empírico de pesquisa, remonta a finais do século XIX, quando, segundo o que sabe, foi, pela primeira vez, sistematicamente empregada para quantificar características de documentos oficiais na Suécia.

O método foi bastante utilizado ao longo da Segunda Guerra Mundial. Percebeu-se, naquele momento, a necessidade de não só entender as facetas subjetivas dos discursos e documentos produzidos pelos inimigos, mas, também, quantificar os diferentes aspectos destes materiais de análise.

Com isto inaugurou-se a característica fundamental deste método de análise de textos e conteúdos, incluindo-se aí os conteúdos midiáticos: a preocupação central é traçar um perfil quantitativo dos objetos de análise e, não mais, identificar subjetividades, intencionalidades e potencialidades a partir de determinados recursos lingüísticos empregados. Não que a análise de discurso não seja pertinente, apenas se prestam a objetivos diferentes.

De acordo com Hansen *et. al* (1998, p. 123), o método da análise de conteúdo:

[...] follows a clearly defined set of steps, one of its attractive features, but is also vulnerable to abuse. Fundamentally, those choosing to use content analysis for the study of media content should recognize that content analysis

is little more than a set of guidelines about how to analyze and quantify media content in a systematic and reliable fashion.

Neste sentido, os passos observados nas pesquisas conduzidas pela ANDI são: definição do universo ou amostra a serem pesquisados, definição de um instrumento para análise das matérias, classificação dos textos jornalísticos segundo este instrumento, inserção no banco de dados, produção dos resultados agregados, análise dos resultados.

Conforme salientamos, a importância do método está em compreender como a mídia está agendando (ou não) o debate público sobre determinada questão. Não basta apenas sabermos se a Violência, por exemplo, está na agenda, adicionalmente queremos saber como ela está. Em uma hipótese, a discussão sobre violência está reduzindo o tema a uma cobertura de crimes individualizados, ao invés de uma visão de Política de Segurança Pública?

Um outro caso nos parece bastante esclarecedor, no que diz respeito a potenciais funções deste tipo de método. Em pesquisa recentemente realizada pela ANDI acerca da cobertura dispensada pela imprensa ao tema Drogas, com o recorte específico do uso e do usuário, verificou-se uma grande associação, feita pela mídia, entre o consumo de drogas e a prática de atos violentos. Podemos então levantar a hipótese, a ser comprovada, de que a forma como as políticas públicas e o debate público vêm sendo conduzidos nesta área (*via de regra*, intensificando as políticas repressivas) estão fortemente conectados ao tipo de agendamento da questão promovido pela mídia.

Para chegarmos a resultados como estes, é necessário, a partir de nossas hipóteses, medir os aspectos que julgamos relevantes na cobertura. Nesse sentido, as análises que levamos a cabo dependem, intrinsecamente, da qualidade dos instrumentos de pesquisa que construímos, os quais, sublinhe-se, buscam não somente medir aquilo que está na cobertura, mas também suas lacunas. Portanto, não raro, o dado mais gritante de uma análise de conteúdo conduzida pela ANDI não é o alto percentual de um equívoco cometido pela imprensa, mas a completa ausência de uma discussão relevante para a sociedade.

A cobertura da infância e adolescência sob a ótica das políticas públicas

Dois dados advindos do monitoramento diário realizado pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância entre 1996 e 2002 junto ao material jornalístico veiculado por cerca de 50 jornais de 25 unidades da federação¹¹ são expressivos da potencialidade de interferência da mídia no processo de constituição das políticas públicas: o crescimento percentual do número de texto jornalísticos (matérias, editoriais, artigos, colunas) sobre temas pertinentes ao universo

infanto-juvenil (educação, saúde, violência e outros 22 temas) veiculados entre 1996 e 2002 foi de cerca de 800%, passando de 10.700 textos no início para 94.000 no último ano da pesquisa, para os mesmos temas e os mesmos 50 jornais. É absolutamente incontestável que um espaço sem precedentes na imprensa brasileira foi conferido à pauta da infância e da adolescência.

Além disso, em 1996, 66,71% das fontes eram conectadas institucionalmente aos poderes públicos governamentais, enquanto 33,29% eram advindas das organizações da sociedade civil. Em 2002, 36,91% vinham do poder público e 44,22% das organizações da sociedade civil. Isto é, além das temáticas pertinentes à infância e à adolescência terem adquirido uma presença muito mais consistente na pauta dos veículos (e, espera-se, na esfera pública de discussões), elas passaram a ser apresentadas, discutidas e demandadas por um número diversificado de atores, para além das tradicionais fontes oficiais¹².

A maioria dos indicadores evidencia uma melhora na qualidade de vida de crianças e adolescentes brasileiros no período em análise (queda na mortalidade infantil, na taxa de trabalhadores infantis, aumento na taxa de escolarização e no volume orçamentário destinado a estas populações). Efetivamente, outro tipo de estudo deve ser conduzido para verificar se foi a mídia que pautou as mudanças ou as mudanças pautaram a mídia¹³. Não obstante, uma elevada cobertura da mídia sem reflexo algum na realidade das políticas públicas seria prova cabal da inoperância da teoria do agendamento, o que não ocorreu.¹⁴ De mais a mais, a pauta diversificada permite a um número maior de atores a interação com os debates pertinentes para a esfera da infância e da adolescência e, portanto, um enriquecimento dos grupos que tentam influenciar no processo de definição das políticas públicas.

Qualidade para além da quantidade

O quadro apresentado no apêndice 1 – com diferentes características da cobertura de distintos temas importantes para a arena social –, contudo, nos fornece um panorama menos otimista em relação ao comportamento editorial dos veículos impressos. Algumas informações merecem ser ressaltadas:

1. Os diversos elementos caracterizadores das políticas públicas são pouco vistos nas páginas dos jornais: a totalidade das pesquisas abaixo mencionadas constatou, por exemplo, uma quase ausência (percentuais inferiores a 5%, na melhor das hipóteses) da discussão orçamentária. Em muitos casos, jornalistas das diferentes unidades da federação sequer enquadraram temáticas como educação, saúde ou violência como políticas públicas. Em média, 37,33% de todos os textos consideram estes temas como políticas públicas, número que

pode chegar a 66% no caso do tema Educação, assunto que, vale reconhecer, conquistou uma cobertura de melhor qualidade;

2. Alguns temas são mais consistentemente abordados do que outros. É o caso de Educação e Direitos Humanos. Não obstante, são nas questões cujo *locus* preferencial de abordagem está nas editorias de política e economia que temos avanços mais significativos no tratamento editorial (como desenvolvimento e transgênicos), o que reforça a idéia anteriormente posta acerca das dificuldades da mídia em trabalhar não todas as políticas públicas, mas as sociais;

3. A apresentação de causas e soluções para os problemas debatidos, em média, é inferior a 30% do material veiculado, novamente configurando-se em exceções as pesquisas sobre desenvolvimento e transgênicos. É importante sublinhar que ao apontar causas para os problemas focalizados pela cobertura e ao discutir potenciais soluções, a mídia noticiosa contribui para oferecer um enquadramento diferenciado acerca das políticas públicas, especialmente logrando apresentar para a esfera pública os responsáveis seja pelos problemas verificados seja pelas soluções possíveis (Iyengar, op. cit);

4. Não é possível se levar a cabo uma cobertura contextualizada sobre políticas públicas sociais, segundo o anteriormente apresentando, sem se valer de indicadores/ estatísticas e da reflexão acerca dos marcos legais que circunscrevem estas mesmas políticas. A menção a estatísticas se verifica, em média, em 29% do material investigado – sendo bastante mais elevada para um número significativo das pesquisas realizadas. Já a apresentação das legislações pertinentes ocorre de maneira bastante mais rarefeita: em 18,31% dos textos analisados, novamente na média, são encontradas referências a marcos legais;

5. Outro elemento de contextualização praticamente ausente do tratamento editorial dispensado pelos meios às diferentes políticas públicas sociais é aquele que especifica as distintas populações cujos direitos estão sendo violados ou garantidos. A referência a questões de gênero e raça/etnia não são superiores a 5% do material analisado;

6. Por fim, não há jornalismo fiscalizador e capaz de monitorar as políticas públicas e os governos sem que a mídia noticiosa lance mão de uma cobertura plural. Se é verdade que quase 42% dos textos apresentam mais de uma fonte de informação, também se verifica a afirmação de que apenas 10% do material investigado trazem opiniões divergentes. Estamos falando de uma cobertura monocórdia. O que é mais grave, essa cobertura monocórdia se centraliza,

prioritariamente, na apresentação de novas ações dos governos e pouco (8,6%) na cobrança e responsabilização por aquilo que não foi implementado ou está sendo executado de maneira equivocada. Falta continuidade.

V. Conclusão

Os dados apresentados permitem traçar a hipótese, a ser averiguada no futuro, de que o avanço da mídia na cobertura social acaba por colaborar com apenas algumas etapas do processo de formulação de políticas públicas para área: notoriamente, a etapa de escolha dos temas.

Entretanto, todos os demais elementos para a construção de políticas públicas mais qualificadas e mais eficientes são fortemente negligenciados por parcela significativa da cobertura. Ou seja, ao enquadrar de maneira enviesada (ouvindo apenas um lado da questão) e deficitária (sem elementos centrais de contextualização: causas, soluções, estatísticas, legislação, populações específicas) o que poderia ser uma cobertura de políticas públicas sociais, a mídia acaba por enfraquecer a suas próprias capacidades de: agendamento, fornecedora de informações e controladora social.

O entendimento da complexidade das políticas públicas, portanto, é central para o avanço da cobertura, dado que a hipótese mais provável para explicar o atual estágio não é a do maniqueísmo ou do voluntarismo dos meios, mas a de desconhecimento técnico por parte dos profissionais de mídia, ocasionado, em parte, pelo descaso dos veículos com a estruturação adequada de uma área editorial de cobertura das políticas públicas sociais, além de um processo inadequado de formação nos ambientes universitários.

É central alertar os grupos de pressão da arena social, aqueles que têm interesses concretos na direção que será dada às políticas públicas da área, que os donos do poder, para utilizarmos a expressão imortalizada por Raymundo Faoro, já entenderam e assimilaram a necessidade de incluir a variável mídia no jogo político. Alguém mais?

Por fim, é fundamental retomarmos a idéia de correta focalização das políticas públicas sociais: a não percepção, por parte dos *decision makers* e de controladores sociais, como a mídia, de que em países como Brasil fazer política pública na arena social é fazer, em grande medida, política pública para a infância e adolescência, pode trazer como conseqüências imediatas resultados práticos pouco significativos na redução da pobreza e, logo, desperdício de recursos públicos. Adicionalmente, a não identificação clara dos temas da arena social como políticas públicas acaba por reforçar uma cultura paternalista do “favor” prestado pelo Estado e não da implementação mandatória (enquanto direito assegurado) de políticas públicas com características particulares.

Neste sentido, avaliar a cobertura jornalística sobre infância e adolescência e políticas públicas é um ponto central no entendimento do correto (ou inadequado) agendamento da discussão social no Brasil.

Notas

¹ Evidentemente que esta premissa pode ser contestada, ponto básico da ciência de tradição popperiana. Entretanto, estamos chamando este enunciado de premissa, exatamente porque a intenção deste texto não é discutir a verificabilidade ou não do mesmo, mas sim as implicações que se seguem a partir dele.

² Cf. a discussão abaixo sobre a teoria do agendamento.

³ Para uma das mais importantes reconstituições acerca do surgimento das idéias de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, cf. Marshall (1967).

⁴ Para uma proposta semelhante de sistematização das fases de desenvolvimento de uma política pública, cf. Theodoulou (Apud ALENCAR: 2004, p. 4).

⁵ Evidentemente não há escolha de um único tema, mas de vários. O exemplo segue no singular para facilitar o raciocínio.

⁶ Para uma discussão sobre a importância de apresentação de causas pela mídia, cf. Iyengar (1990).

⁷ Sobre estudos que buscam comprovar os impactos da mídia na agenda pública cf. Protes et. al. (1987), Iyengar (1990); para críticas à teoria do agendamento, cf. Soroka (1999; 2002).

⁸ Shaw (1979), apud Wolf (1999:144). Para uma discussão mais ampla sobre a teoria do agendamento, cf. McCombs e Shaw (1990).

⁹ Para algumas condições que interferem na forma do agendamento, cf. Soroka (2002).

¹⁰ Para uma discussão sobre a confiabilidade da análise de conteúdo, cf. Janis, Fadner e Janowitz (1943); para uma ampla discussão acerca do método, inclusive para além da comunicação, cf. Markoff, Shapiro e Weitman (1975).

¹¹ Hoje a ANDI monitora 61 jornais de todas as unidades da federação.

¹² Estes dados estão disponíveis em ANDI (2004).

¹³ Para uma proposta metodológica, cf. Soroka, op. cit.

¹⁴ Adicionalmente, é importante notar que mesmo que a mídia fosse pautada pelo governo, ainda assim lhe restaria um papel de agendamento, ao escolher que políticas governamentais cobrir e ao optar por não cobrar as políticas que não vem sendo desenvolvidas para determinadas áreas.

Bibliografia

- Agência de Notícias dos Direitos da Infância – *Imprensa, infância e desenvolvimento humano*. Brasília, 2004.
- Alencar, R. P. – “Políticas Públicas e Jornalismo para a Promoção do Desenvolvimento Humano”, São Paulo, 2004, pp. 1-23. MIMÉO.
- Costa, J. F. – “Perspectivas da juventude na sociedade de Mercado”, in: Novaes, R. e Vannucchi, P. (orgs.) – *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp.: 75-88.
- Downs, A. – *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- Hansen, A. et. al – *Mass communication research methods*. New York: New York University Press, 1998.
- Iyengar, S. – “Television news and citizens explanations of national affairs”, in: GRABER, D. A. – *Media power in politics*. 2nd ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 124-135.
- Janis, I. L., Fadner, R. H. e Janowitz, M. – “The Reliability of a Content Analysis Technique”, in: *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 7, No. 2, 1943, pp. 293-296.
- Kehl, M. R. – “A juventude como sintoma da cultura”, in: Novaes, R. e Vannucchi, P. (orgs.) – *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp.: 89-114.
- Markoff, J, Shapiro, G. e Weitman, S. – “Toward the Integration of Content Analysis and General Methodology”, in: *Sociological Methodology*, Vol. 6, 1975, pp. 1-58.
- Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- McCombs, M. E. and Shaw, D. L. – “The agenda-setting function of the press”, in: Graber, D. A. – *Media power in politics*. 2nd ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 73-82.
- Ribeiro, R. J. – “Política e juventude: o que fica da energia”, in: Novaes, R. e Vannucchi, P. (orgs.) – *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, pp. 19-33.
- Sartori, G. – *A política*. 2^a ed. Brasília: Editora UnB, 1997, pp. 41 e ss.
- Soroka, S.N. – “Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada”, in: *International for Public Opinion Research*, v. 14, n. 3, 2002, pp. 265-285.
- Weber, M. – *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 1992. Parte 1 e 2.
- Wolf, Mauro – *Teorias da comunicação*. 5^a ed. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

Apêndice I

Pesquisa	Período em que foram coletadas as matérias, artigos, editoriais, colunas.	Quantidade de textos analisados	% de textos que enquadravam a temática como Política Pública	Menção a Causas	Menção a Soluções	Porcentagem de Matérias que cobraram ou responsabilizaram o governo pelo problema	Menção a Estatísticas	Menção à Legislação	Citação de Mais de uma Fonte	Citação de Opiniões Divergentes	Referência a questões de gênero e/ou raça/etnia
Deficiência	2002	262	26,3	26,3	43,9	10,1	15,3	19,1	40,1	4,2	0,4
Desenvolvimento Humano e Social	08/2001 a 07/2002	716	52,2	50,4	59,5	27,6	58,8	9,9	47	11,2	10,6
Direitos Humanos	2004	1315	54,1	36,9	27,1	15,3	23,3	35,1	36,7	11	8,9
Drogas	08/2002 a 07/2003	595	26,2	21,8	25,2	9	25,4	11,8	43,5	8,4	6
Educação	2004	3976	66	17,3	11,4	4	19,3	15,2	33,8	10,3	7,5
Educação Infantil	2000	769	58	**	**	**	20,9	25,5	**	**	**
Exploração e Abuso Sexual	01/2000 a 07/2001	718	9,9	7,7	5,4	8,5	13,5	13,4	**	**	0,5
Saúde da Criança	2002	993	47	28,4	26,5	9,4	39,4	5,1	41,3	7	0,9
Saúde do Adolescente	2001	670	30	30,9	27,8	13	34,5	3	41,5	5,2	3,7
Tabaco e Alcool	2001	239	28,9	51	39,3	1,4	55,2	**	49,8	6,7	2,1
Trabalho Infantil	2002	652	40,2	25,5	35,4	8,8	44,6	1,4	38,8	6,6	4,3
Transgênicos	2004	244	63,9	63,9	48	**	40,6	70,9	58,2	36,5	**
Violência	08/2000 a 07/2001	1.140	4,8	5,8	4,8	2,3	10,7	4,4	**	**	**
P. Públicas de Comunicação	2003 a 2005	1.184	32,7	29,6	19,4	6,0	16,0	34,8	37,2	15,7	3,50
Resp. Social Empresarial	10/2003 a 09/2004	750	**	**	**	4,0	30,0	12,8	33,9	4,5	3,90
Technologies Sociais	2004	751	21,0	18,9	25,3	3,7	27,2	6,4	38,7	3,1	6,30
Conselhos	2003	3.520	36,0	**	**	5,9	17,6	24,2	46,1	11,3	**
Mídia	-	-	37,33	29,60	28,50	8,60	28,96	18,31	41,90	10,12	4,51

(**) Item não pesquisado.