

ESTUDOS DO AGENDAMENTO

TEORIA, DESENVOLVIMENTOS E DESAFIOS—50 ANOS DEPOIS

CARLOS CAMPONEZ
GIL BAPTISTA FERREIRA
RAQUEL RODRÍGUEZ-DÍAZ
(ORG.)



LABCOM
COMUNICAÇÃO
& ARTES



ESTUDOS DO AGENDAMENTO TEORIA, DESENVOLVIMENTOS E DESAFIOS – 50 ANOS DEPOIS

CARLOS CAMPONEZ
GIL BAPTISTA FERREIRA
RAQUEL RODRÍGUEZ-DÍAZ
(ORGS.)

Ficha Técnica

Título

Estudos do Agendamento:
Teoria, desenvolvimentos e desafios — 50 anos depois

Organização

Carlos Camponez, Gil Baptista Ferreira
& Raquel Rodríguez-Díaz

Editora LabCom

www.labcom.ubi.pt

Coleção

Livros de Comunicação

Direção

Gisela Gonçalves

Design Gráfico

Cristina Lopes

ISBN

978-989-654-731-8 (papel)

978-989-654-733-2 (pdf)

978-989-654-732-5 (epub)

Depósito Legal

478495/20

Tiragem

Print-on-demand

Universidade da Beira Interior
Rua Marquês D'Ávila e Bolama.
6201-001 Covilhã. Portugal
www.ubi.pt

Covilhã, 2020

© 2020, Carlos Camponez, Gil Baptista Ferreira & Raquel Rodríguez-Díaz.

© 2020, Universidade da Beira Interior.

O conteúdo desta obra está protegido por Lei. Qualquer forma de reprodução, distribuição, comunicação pública ou transformação da totalidade ou de parte desta obra carece de expressa autorização dos editores e dos seus autores. Os artigos, bem como a autorização de publicação das imagens, são da exclusiva responsabilidade dos autores.



Índice

Introdução	9
Carlos Camponez, Gil Baptista Ferreira	
PARTE I - TEORIA	21
A linguagem do jornalismo – A linguagem dos efeitos do agendamento (<i>agenda-setting</i>)	23
Maxwell McCombs	
Agendamento e opinião pública, um binómio inseparável	37
Raquel Rodríguez-Díaz	
PARTE II - DESENVOLVIMENTOS	57
O poder de agendamento na era dos novos <i>media</i> : quem define a agenda e com que consequências	59
Gil Baptista Ferreira	
A teoria dos efeitos e a construção de agendas populistas	107
João Carlos Correia	
A política, o digital e a democracia deliberativa	137
João de Almeida Santos	
PARTE III - DESAFIOS	169
Novas direções na investigação sobre o agendamento – os processos de agendamento na era digital	171
Enric Saperas	
A Teoria de <i>Agenda-Setting</i> no regateio de cognições e comportamentos Um novo episódio do poder social dos media no seu labirinto	209
João Pissarra Esteves	
Notas biográficas	229

Introdução

No período em que foi escrita esta Introdução, a atenção dos *media* esteve centrada nos efeitos da pandemia da COVID-19 e da declaração do estado de emergência em Portugal. Um inquérito realizado por uma investigadora da Universidade do Minho, Felisbela Lopes, revelou que noventa e dois por cento dos jornalistas assumiram terem tentado “orientar os cidadãos” para comportamentos durante o estado de emergência, numa lógica de serviço público, levando a investigadora a admitir que “os *media* assumiram um lugar na frente de combate e mostraram-se eficazes”¹. Por certo que os jornalistas estarão muito mais disponíveis para admitirem que influenciam a opinião e o comportamento do público em contextos em que a ideia de um certo desígnio público se impõe como consenso, do que em momentos de divisão social. Também não é menos certo que um estudo elaborado a partir dos pressupostos metodológicos do *agenda-setting* exigiria, neste caso da crise pandémica, um melhor esclarecimento sobre quem definiu a agenda, para quem e sobre os fatores do propalado “bom” comportamento cívico da população, no que respeita ao cumprimento das regras de confinamento decorrentes do estado de emergência.

Um outro estudo, desenvolvido por centros das universidades de Coimbra, Lisboa e Minho, em parceria com a Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e o Sindicato dos Jornalistas, identificou que mais de metade dos jornalistas inquiridos reconheceu que a co-

1. A informação foi distribuída pela Agência Lusa e surge citada no site do *Diário de Notícias*, no dia 17 de junho de 2020. Acedido a 17 de junho de 2010, em <https://www.dnoticias.pt/pais/inquerito-revela-que-9-em-10-jornalistas-orientaram-comportamento-dos-cidadaos-JD6432139>

bertura dos acontecimentos relacionados com a COVID-19 e a declaração do estado de emergência possui implicações éticas e deontológicas, a maior parte das quais relacionadas com o respeito dos deveres para com o rigor informativo (Camponez *et al.*, 2020).

Qualquer pessoa atenta ao discurso dos *media* pode verificar que o jornalismo baixou o seu tradicional distanciamento crítico, tendo o estado de emergência constituído um momento muito particular em que os públicos, em resultado do seu confinamento, estiveram particularmente expostos às mensagens mediáticas e sentiram necessidades acrescidas de informação fiável. Em tempos de crise, como são aqueles em que ocorrem desastres naturais em larga escala, ataques terroristas ou surtos de doenças, essa necessidade aumenta, e as informações dos *media* tornam-se um elemento chave para o funcionamento da sociedade. Devido ao alto nível de incerteza, é nos *media* que a maioria das pessoas costuma confiar para entender o ambiente em que vive e tomar decisões em relação a ele. De igual modo, nestas situações, a influência dos *media* é frequentemente amplificada. Sobretudo em situações de gestão de crises, o recurso a fontes de informação confiáveis é um dos fatores mais importantes do comportamento social (Longstaff & Yang, 2008).

A rápida disseminação da doença foi acompanhada por um igual surto de informações através dos *media* sociais e convencionais, permitindo que toda uma vasta torrente de “notícias” sobre as origens do vírus e as formas de o combater circulassem tão depressa como a infeção. Tedros Adhanom Ghebreyesus, diretor-geral da OMS, dizia em fevereiro de 2020 que com a chegada e a disseminação do COVID-19, “não estamos apenas a combater uma epidemia; estamos a lutar contra uma *infodemia*.”² Tanto a informação verdadeira como os vários tipos de informações erradas (desde as informações imprecisas às propositadamente falsas) moldam, de um modo crucial, a forma como as pessoas entendem e respondem a esta crise de saúde pública e, igualmente, a avaliação do modo como as instituições

2. <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/un-tackling-%E2%80%98infodemic%E2%80%99-misinformation-and-cybercrime-covid-19>

estão a lidar com ela. Como é sabido há muito tempo, são as percepções de risco (os pseudo-ambientes, nos termos de Walter Lippman), e não o risco real, que determinam como as pessoas reagem às crises (Glik, 2007). Dizia ainda Ghebreyesus que a OMS não travava apenas a luta contra o vírus, mas também contra os teóricos dos *trolls* e da conspiração que “espalham informações erradas e prejudicam a resposta ao surto”. Um estudo do Departamento de Estado norte-americano, publicado inicialmente no *The Washington Post*³ refere que aproximadamente dois milhões de *tweets* divulgaram teorias de conspiração sobre o coronavírus durante as três semanas em que o surto começou a disseminar-se fora da China. Entre as publicações mais comuns, encontravam-se as que descreviam o vírus como “uma arma biológica”.

A desinformação é uma ameaça para as democracias e para as diversas dimensões da vida social. Esta ameaça é particularmente relevante em tempos de crise, como é o caso da atual pandemia da COVID-19, facto que fez com que o público voltasse a priorizar o jornalismo como meio para aceder à informação (Gottfried, Walker & Mitchell, may 8, 2020). Com efeito, e em consequência, sobre o jornalismo têm vindo a recair as expectativas de ser o antídoto para a pandemia de desinformação. Reconhecido (ou lembrado...) o poder da informação, as circunstâncias extraordinárias que envolvem a presente *infodemia* reivindicaram um gigantesco “teste de confiança” dos indivíduos em relação aos *media*. Segundo os *Repórteres Sem Fronteiras*, as notícias falsas infetaram como o coronavírus os *media* sociais menos transparentes. Entre 20 de janeiro e 10 de fevereiro, sete por cento de dois milhões de pessoas que estavam a postar no Twitter divulgaram teorias da conspiração sobre o coronavírus e setenta e quatro por cento dos utilizadores mostraram-se preocupados com desinformação nas redes sociais. Estes valores ocorrem num contexto em que um número maioritário de portugueses utiliza meios online para aceder a notícias, um espaço bastante permeável à desinformação (Cardoso, Paisana & Pinto-Martinho, 2020).

3. <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/02/29/twitter-coronavirus-misinformation-state-department/>

A influência das mensagens e das agendas mediáticas sobre o público é um dos temas que atravessou a história das Ciências da Comunicação até aos nossos dias, desde as abordagens mais pavlovianas aos modelos mais elaborados e complexos das versões atuais dos estudos sobre o agendamento. Ao pretender-se marcar, com a presente edição, meio século de estudos sobre agendamento, queremos, precisamente, assinalar a persistência e a atualidade de uma das teorias mais marcantes da história das ciências da comunicação, que tem procurado analisar a importância dos *media* e do jornalismo no processo complexo de formação da opinião pública.

O marco desta história encontramos-lo no estudo seminal de Maxwell McCombs e Donald Shaw, onde procuraram desenvolver uma metodologia de trabalho que procurasse identificar a influência exercida pelos *media* sobre um grupo de cem eleitores indecisos de Chapel Hill, na Carolina do Norte, quando das eleições presidenciais norte-americanas de 1968, que opuseram Hubert Humphrey e Richard Nixon. O estudo, publicado apenas em 1972, depois de vencer algumas resistências académicas, identificava um coeficiente muito forte de correlação entre a agenda mediática e a agenda dos eleitores, uma tese que foi sendo testada e confirmada numa série de investigações posteriores. A importância do estudo está, certamente, nos seus resultados, mas também na própria natureza sensível da pergunta de partida que lhe está subjacente. A influência dos *media* na opinião pública e a forma como ela se exerce não pode deixar de ter consequências importantes, ao nível político, assim como acerca dos processos sociais de mediação nas sociedades democráticas, questionando, nomeadamente, o papel do jornalismo e das suas formas de representação e de mediação dos acontecimentos públicos.

A possibilidade de os *media* poderem determinar a forma como devem as audiências pensar acerca dos temas públicos, nas sociedades modernas e contemporâneas, justifica a razão do sucesso da teoria do agendamento, assim como a facilidade com que ela se conseguiu afirmar como uma teoria dos efeitos.

Não é por acaso que Walter Lippmann, em *Opinião Pública* ([1922]2008), é evocado, a este propósito, como o pai intelectual da teoria do agendamento. Para Lippman os *media* têm um papel fundamental na mediação dos acontecimentos e nos processos de construção sobre a forma como representamos o mundo que está fora do alcance da nossa experiência e, de alguma forma, da nossa compreensão. Lippmann, ao referir-se especificamente ao caso dos jornais, considerava que eles refletiam e intensificavam os problemas de organização da opinião pública do seu tempo, razão pela qual preconizava que, “para serem adequadas, as opiniões públicas precisam ser organizadas para a imprensa e não pela imprensa, como é o caso hoje” (Lippmann, [1922]2008, p. 42). A visão de Lippmann levanta, pelo menos, duas abordagens de natureza diferente, mas igualmente instigantes para as Ciências da Comunicação. Uma, de natureza mais normativa, sobre a função social jornalismo, a outra, mais descritiva, sobre os efetivos impactos do agendamento noticioso dos *media* na construção dos temas que formam a agenda pública.

As investigações sobre a opinião pública trataram de amenizar as primeiras hipóteses sobre os efeitos da comunicação mediática na opinião pública, revelando crescentemente a complexidade da sua construção. Em 1963, Bernard Cohen afirmará que o poder de influência dos *media* reside mais no facto de nos indicarem sobre que temas pensar, do que na determinação do modo de como pensamos acerca desses mesmos temas (Cohen, 1963). McCombs e Shaw darão, de uma forma decisiva, a comprovação empírica a esta formulação. No entanto, esta percepção dos efeitos, cientificamente assumidos como incertos, justificam em grande medida a abordagem parcimoniosa do vocabulário acerca da transferência de saliência entre a agenda dos *media* e a agenda pública, de que nos fala McCombs no texto que aceitou escrever para o presente livro.

Mas a importância e a persistência da teoria do agendamento residem sobretudo na sua capacidade de ir colocando hipóteses mais complexas e de

adaptar a sua metodologia às transformações que a opinião pública mediaticizada foi assistindo, em particular com as novas tecnologias e o aparecimento de novas formas de mediação da esfera pública.

Como muito bem salienta McCombs, os livros sobre o *agenda-setting* serão sempre uma versão suavizada sobre a teoria, não conseguindo revelar na sua totalidade a força do seu método científico. Essa constatação aplica-se certamente à presente edição, que, no entanto, não se exime ao desafio de proceder a um mapeamento dos seus estudos, de proceder a uma análise crítica do caminho percorrido, identificando possíveis caminhos de problematização, e, finalmente, de pontuar temáticas novas e emergentes da sua aplicação. Esta formulação organiza, grosso modo, a apresentação dos textos por eixos temáticos que denominámos por *A Teoria, Desenvolvimentos e Desafios*.

Teoria

O eixo subordinado à *Teoria* é desenvolvido, de um modo muito especial, nos textos de Maxwell McCombs e de Raquel Rodríguez-Díaz, dedicados a uma análise da história e dos desenvolvimentos da teoria do agendamento.

McCombs faz uma apresentação detalhada do núcleo central da teoria do agendamento a partir dos seus cinco conceitos-chave e dos *domínios e configurações* que definem os detalhes acerca da transferência da agenda mediática para a agenda pública. O texto de McCombs é uma magistral lição sobre a teoria do agendamento, sem deixar de colocar questões pertinentes sobre o seu futuro, servindo por isso como uma excelente introdução das abordagens que se lhe seguem, nesta edição.

Logo de seguida, Raquel Rodríguez-Díaz complementa esta abordagem revisitando a evolução dos estudos sobre o agendamento através de investigações de referência desenvolvidas internacionalmente, atendendo aos diferentes domínios e configurações de que nos fala McCombs. A professora e investigadora da Universidade Rey Juan Carlos, de Espanha, procura evidenciar, através dos estudos do agendamento, a importância fulcral do jornalismo nas sociedades contemporâneas, enquanto elemento de mediação para

responder à necessidade de orientação dos indivíduos e como espaço privilegiado para a circulação das informações, essenciais para os indivíduos se posicionarem no mundo e se relacionarem entre si.

Desenvolvimentos

No enquadramento que fazem, McCombs e Raquel Rodríguez-Díaz abrem caminho aos três textos que reunimos sob o tema *Desenvolvimentos*, que dão particular destaque a aspetos das transformações sociais e tecnológicas, com impactos na conformação das opiniões públicas contemporâneas.

Gil Baptista Ferreira enfatiza a dimensão sistémica que o espaço público tende a assumir no mundo contemporâneo, uma tendência reforçada, em grande medida, pela exploração das Tecnologias da Informação e da Comunicação. Embora recordando os estudos que identificam a importância da presença dos *media* tradicionais na produção de uma grande parte dos conteúdos informativos que circulam na *net*, em resultado das lógicas empresariais sinérgicas, produtivas e comerciais, este capítulo dá particular ênfase ao facto de o acesso aos conteúdos obedecer a uma natureza cada vez mais individualizada – na lógica de “o meu jornal” quotidiano. A ideia de um público individualizado obedece a uma preocupação de responder aos interesses do leitor, mas também a objetivos comerciais de subserviência a esses interesses, graças à monitorização permitida pelas tecnologias da informação. Esta lógica não deixa de introduzir novos elementos na construção da agenda pública tornando mais complexo, mas certamente mais sensível, o papel mediador do jornalismo na definição da agenda pública. Algoritmos, plataformas digitais tais como o YouTube, o Facebook e o Twitter, não obstante assumirem-se como “meros” distribuidores de conteúdos, acabam por ser determinantes na definição de uma certa ideia sobre o que interessa, mais até do que o que é importante. Esta complexificação não deixa de representar também o crescimento da opacidade sobre os processos de seleção, produção e distribuição de informação. Para já não falar de tecnologias que se fazem passar por “sujeitos” virtuais com o objetivo de fantasmagorizarem e imporem agendas que escapam a qualquer forma de representação ou de deliberação pública. Num tal contexto, a expressão de

Pierre Bourdieu de que “a opinião pública não existe” é, pela intervenção de *bots* e de programas destinados a viralizar e a manipular a informação, elevado aqui ao seu máximo paroxismo.

Como refere o professor do Instituto Politécnico de Coimbra, na ausência de um padrão mínimo de uma ordenação do discurso público, o debate, a intercompreensão e o entendimento sobre questões de interesse comum ficam sob suspeita, comprometendo qualquer ideal de deliberação e autonomia dos cidadãos na autodeterminação dos seus destinos em comum.

Num texto em que não rejeita o desafio da abordagem ensaística, João Carlos Correia faz uma detalhada análise das teorias da comunicação, perspetivando-as à luz das transformações dos processos de mediação em curso. Para o professor da Universidade da Beira Interior, as transformações em curso têm naturais impactes nos modos de produção de conteúdos dos jornalistas, considerados tradicionalmente como uma elite mediática, habituada a partir do princípio que o que lhes interessa é também o que interessa aos seus públicos. Em grande medida, a crise do papel de mediação do jornalismo não pode ser desligada da emergência de uma era em que a agenda pública é o resultado de os recetores/consumidores terem assumido também o papel de emissores. Esta dimensão traz um fator novo, contribuindo para uma complexificação da própria ideia inicial da agenda pública, vista tradicionalmente como o resultado das agendas política e mediática. A crise suscitada por este *melting pot* de agendas e de micro-agendas, constitui o cerne da crise de mediação que enfrentamos. João Carlos Correia chama a atenção para os riscos de a ideia da “democratização dos *media*”, associada a algumas visões acerca das transformações em curso, suscitarem movimentos de desregulação do campo dos *media* que conduzam à ideia de irrelevância do agendamento, tendo por base critérios de seleção institucionais e profissionais autónomos, identificáveis e escrutináveis. Esta abordagem não deixa por isso de colocar a hipótese de estarmos a assistir a uma regressão social, devido ao movimento de retribalização da vida política e do espaço público, induzida pelos novos *media*, de que as formas emergentes de populismo têm tirado claro partido. Nesta perspetiva, a teoria do agendamento

vai confrontar-se com a necessidade de integrar uma análise que ultrapasse a identificação das relações causais entre os diferentes tipos de agendas para se centrar, cada vez mais, nas relações complexas, também intuídas no seu processo de *con-formação*.

Esta questão conduz-nos para um dos núcleos centrais do capítulo de João de Almeida Santos, que dá particular enfoque à agenda política e ao impacto que a horizontalização da comunicação teve também nos seus processos de comunicação. O texto faz um cruzamento entre a teoria política e as suas formas de representação pública e analisa o modo como formações políticas de matriz digital e de tipo neo-populista procuram utilizar as redes sociais e a internet para produzirem consenso social. Apesar das utilizações perversas que os sistemas digitais já permitiram no âmbito político, no caso da *Cambridge Analytica*, o professor da Universidade Lusófona resiste à ideia de estarmos perante uma regressão social, preferindo salientar que os novos problemas que as tecnologias trouxeram para o tema da opinião pública não devem induzir à rejeição do que nelas existe de potencial para melhorar a democracia representativa e a democracia deliberativa.

Desafios

É a partir dos desenvolvimentos anteriores que Enric Saperas nos alerta para o facto de as transformações da composição da audiência, dos usos sociais dos meios de comunicação social, assim como das plataformas *de media* de acesso à informações, serem decisivas tanto na determinação dos futuros processos de agendamento como no eventual enfraquecimento das agendas mediáticas junto do público. Para o professor e investigador da Universidade Rey Juan Carlos, alguns destes aspetos podem alterar-se ao ponto de termos de equacionar um novo *design* para os estudos clássicos de investigação sobre o agendamento. Uma desses fatores tem claramente a ver com a dimensão bidirecional de influência das agendas dos *media* e do público e dos efeitos da (re)difusão dos conteúdos por parte dos próprios consumidores. Com efeito, este elemento não só passou a integrar na problemática do agendamento novas subcategorias de novos emissores de conteúdos, como poderá acrescentar novas dimensões à natureza das mensagens (re)difun-

didadas. Não fosse apenas pelo facto de (re)redifundir, o consumidor assume um papel relevante nos processos de agendamento, não só pelo seu papel de criação de um novo subtipo de agenda, mas também pelo efeito intrusivo e crítico que esse re-agendamento pode ter sobre os *media* tradicionais e, acrescentaríamos nós, sobre a natureza desse mesmo agendamento. Não é por acaso que Saperas alerta também para a importância de os estudos sobre o agendamento se concentrarem na questão dos usos dos *media*, em particular nos protagonizados pelas gerações mais novas, enquanto um dos desafios centrais das pesquisas sobre o agendamento.

A complexidade das formas de formação da agenda pública remete-nos para uma das questões políticas mais sensíveis que emerge da teoria do agendamento: a crescente opacidade dos processos de determinação da agenda e da “invisibilidade dos agentes do agendamento”, como refere João Pissarra Esteves, no texto que fecha a edição deste livro. Se este problema se colocava já nos casos dos *media* tradicionais, casos como o *Brexit*, Trump, Bolsonaro, revelam bem a necessidade de assegurar que os processos de determinação da agenda pública possam manter-se escrutináveis e, nalguns casos mesmo, reguláveis, como condição da própria democracia.

Para o professor da Universidade Nova de Lisboa, as leituras sobre os estudos do agendamento não podem, neste contexto, deixar de fora as questões éticas que resultam da responsabilidade social acerca do discurso dos *media*, produzido em primeira linha pelos jornalistas, entendidos como algo mais que meros produtores de notícias.

Com efeito, o enfoque nestes novos campos permitiria alargar o âmbito da própria teoria, até aqui bastante confinada aos temas da transferência entre agendas (política, dos *media* e pública). Esse elemento foi, certamente, um dos mais determinantes para que o *agenda-setting* se tenha imposto mais como uma teoria dos efeitos do que como uma teoria da comunicação. Para isso, refere João Pissarra Esteves, talvez falte à teoria do agendamento, que desde sempre privilegiou a comunicação política dos *media*, aprofundar a forma como pensa politicamente os *media* e a sociedade de forma mais global.

Bibliografia

- Camponez, C., Miranda, J., Fidalgo, J., Garcia, J.L., Matos, J.N., Oliveira, M., Martins, P., & Silva, P.A. (2020). *Estudo sobre os efeitos do estado de emergência no contexto da pandemia Covid-19 - Relatório*. Lisboa: SOPCOM. Consultado a 20 de dezembro de 2020 em www.sopcom.pt/event/653
- Cardoso, G., Paisana, M., & Pinto-Martinho, A. (2020). *Digital News Report 2020 - Portugal*. Publicações Obercom. Consultado a 9 de julho de 2020, em <file:///C:/Users/utilizador/Desktop/Obercom%20Reuters%2Ofake%20news16jun%202020.pdf>
- Cohen, B. (1963). *The press and foreign policy*. New York: Harcourt.
- Glik, D. C. (2007). Risk communication for public health emergencies. *Annual Review of Public Health*, 28, 33-54. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.28.021406.144123>
- Gottfried, J., Walker, M., & Mitchell, A. (may 8, 2020). Americans' views of the news media during the COVID-19 Outbreak - Even in crisis, Republicans and Democrats remain starkly divided in their attitudes toward journalists - Pew Research Center. Consultado a 9 de julho, em <https://www.journalism.org/2020/05/08/americans-views-of-the-news-media-during-the-covid-19-outbreak/>
- Lippmann, W. (2008, original 1922). *Opinião pública*. Petrópolis, Editora Vozes, 352 p.
- Longstaff, P. H., & Yang, S. U. (2008). Communication management and trust: Their role in building resilience to “surprises” such as natural disasters, pandemic flu, and terrorism. *Ecology and Society*, 13(1), [3], s/p. <https://doi.org/10.5751/ES-02232-130103>

Carlos Camponez

Gil Baptista Ferreira

Coimbra, 14 de julho de 2020

Parte I

TEORIA

A LINGUAGEM DO JORNALISMO – A LINGUAGEM DOS EFEITOS DO AGENDAMENTO (AGENDA-SETTING)¹

Maxwell McCombs

Universidade do Texas em Austin

maxmccombs@utexas.edu

<https://orcid.org/0000-0001-5292-0958>

A evolução do agendamento (*agenda-setting*) nos últimos 50 anos é um estudo de caso, profundo e em larga escala, do método científico, uma história que oscila entre a explicação teórica e uma investigação empírica extensiva. Esta expansão contínua do agendamento, teórica e empiricamente, tem vindo a identificar os principais aspetos da linguagem do jornalismo, especialmente no relato dos assuntos públicos nos *media* noticiosos, os quais têm um impacto significativo na formação da opinião pública e no comportamento cívico observável.

O estudo seminal de Chapel Hill (McCombs & Shaw, 1972) comparou a cobertura noticiosa de assuntos públicos e a preocupação pública acerca desses assuntos durante a campanha presidencial norte-americana de 1968. A correspondência substancial entre a agenda dos *media* e a agenda pública encontrada em Chapel Hill foi, posteriormente, replicada de forma ampla em todo o mundo (McCombs, 2014). Essas centenas de estudos têm vindo a incluir outros *objetos de atenção*, como as figuras públicas. Na linguagem do jornalismo, estes são

1. A versão deste texto em língua inglesa encontra-se publicada no n.º 10 da *Mediapolis*, Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público (2020), com o título “The language of journalism – The language of agenda setting effects”

Tradução de Susana Borges, professora na Escola Superior de Educação de Coimbra e investigadora do CEIS20. suborges@esec.pt. ORCID: 0000-0002-4242-208X

os substantivos-chave (*key nouns*) que têm impacto sobre a opinião pública. Esse foco nos objetos de atenção é agora referido como o *primeiro nível do agendamento*.

A expansão da teoria continuou rapidamente. O segundo grande estudo do agendamento, um estudo de painel durante a campanha presidencial norte-americana de 1972 (Shaw & McCombs, 1977), introduziu o conceito teórico do *agendamento de atributos*. Os objetos que são foco de atenção no primeiro nível de agendamento têm *atributos*, características e propriedades que descrevem cada objeto. O terceiro grande estudo do agendamento, que foi levado a cabo em três comunidades diversas durante a eleição presidencial norte-americana de 1976 (Weaver *et al.*, 1981), comparou empiricamente as agendas de atributos² dos *media* noticiosos dos dois principais candidatos com as agendas de atributos do público sobre esses candidatos. O forte ajustamento entre essas agendas de atributos tem vindo também a ser largamente replicado e esta área de pesquisa é agora referida como o *segundo nível de agendamento*. Na linguagem do jornalismo, estes são adjetivos-chave que enquadram os objetos de atenção.

O primeiro e segundo níveis de atenção identificam elementos-chave na linguagem do jornalismo que têm um impacto significativo na formação da opinião pública. Investigações subseqüentes também identificaram dinâmicas adicionais na linguagem do jornalismo, envolvendo esses elementos que também têm um impacto significativo na opinião pública. Esses são o *terceiro nível do agendamento* – o *agendamento em rede*, o *agendamento intermedia* e o *conceito de argumentos convincentes*.

A mais recente dessas adições à teoria do agendamento é o *terceiro nível de agendamento*, o *agendamento em rede* (Guo & McCombs, 2016). O primeiro e segundo níveis de *agendamento* tratam os objetos e os seus atributos como elementos desagregados, separados e distintos. É claro que, na realidade,

2. NT: Atributo é a designação atribuída ao amplo leque de propriedades e características de um objeto (tema, figura pública). No caso em apreço, a agenda dos objetos de atenção refere-se aos dois principais candidatos, enquanto a agenda de atributos refere-se às suas características específicas, como a credibilidade, a competência ou a experiência.

os conjuntos de objetos e os seus atributos estão juntos, agrupados nas mensagens dos *media* e nos pensamentos e nas conversações públicas. Isto é, a agenda dos *media* e a agenda do público são redes definidas por conjuntos de objetos e/ou atributos. Evidências dos efeitos do *agendamento* em rede, fortes correspondências entre a agenda dos *media* e a agenda pública, comparáveis às encontradas no primeiro e segundo níveis, também foram encontradas numa ampla variedade de configurações. Essas configurações vão desde redes de assuntos e redes de atributos de candidatos (Ver Figuras 1 e 2) até redes de atributos de empresas biométricas.

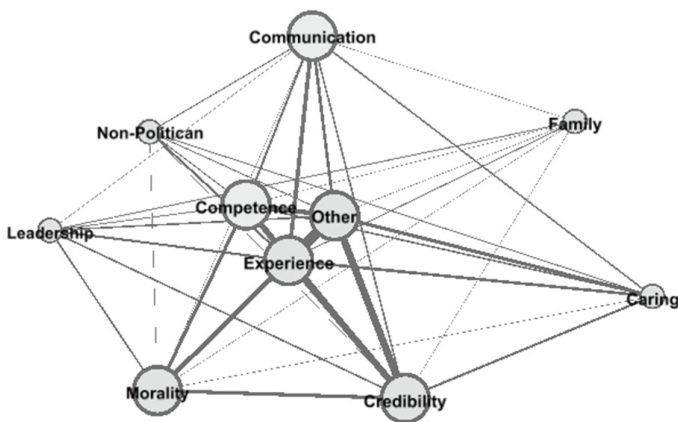


Figura 1. Rede de atributos da agenda dos *media* de um candidato

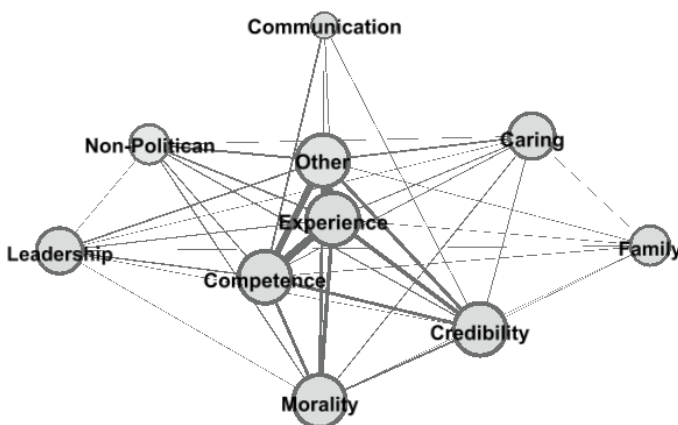


Figura 2. Rede de atributos da agenda do público de um candidato

O *agendamento* em rede também introduziu uma nova medida de saliência, o *grau de centralidade*. O primeiro e segundo níveis de agendas, começando com o estudo de Chapel Hill, mediram a saliência de objetos ou atributos através da frequência com que surgiam em cada agenda em consideração. O *agendamento* em rede usa uma medida em rede, o *grau de centralidade*, o número de ligações que cada objeto ou atributo da rede tem em relação a todas as outras unidades da rede, para medir a saliência. Algumas unidades de uma rede ficam no centro da rede com numerosas ligações às outras unidades da rede. Outras unidades estão na periferia com poucas ligações a qualquer das outras unidades da rede.

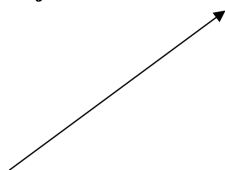
O núcleo da concepção teórica do *agendamento*, a *transferência de saliência de uma agenda para outra agenda*, é central aos três níveis do *agendamento*. Este axioma central é válido, independentemente de as agendas em consideração serem definidas por objetos, por atributos ou por redes, ou independentemente de como a saliência é medida.

Essa ideia central é também a base teórica de outro conceito básico, o *agendamento intermedia*, que entrou na literatura na década de 1980 em resposta à questão: “Quem define a agenda dos *media*?” (Reese & Danielian, 1989; Breen, 1997; Lin, 2006; Ragas & Kioussis, 2010; Mohammed, 2018). Entre as numerosas influências na agenda dos *media*, a influência das organizações noticiosas de estatuto elevado, como o *The New York Times*, nas organizações noticiosas mais pequenas, está entre as mais constantes e dominantes.

O conceito de *argumentos convincentes* é outra explicação da transferência de saliência, a transferência de saliência dos atributos de um objeto na agenda dos *media* para a saliência desse objeto na agenda pública. Certas características de um objeto apresentado nos *media* podem ressoar no público de tal modo que se tornam argumentos especialmente convincentes para a saliência de um assunto, de uma pessoa ou de um tópico em consideração (Ghanem, 1996, 1997; Saldana, 2017). A seta diagonal na Figura 3 ilustra o conceito de argumento convincente.

AGENDA DOS *MEDIA* ----> AGENDA PÚBLICA

Saliência do objeto ----> Saliência do objeto



Saliência do atributo ----> Saliência do atributo

Figura 3. O conceito de argumentos convincentes

Todos estes cinco conceitos, os três níveis do *agendamento*, mais o *agendamento intermedia* e os argumentos convincentes, identificam aspectos da linguagem do jornalismo que influenciam a formação da opinião pública. Além disso, outro conceito teórico, a *necessidade de orientação*, fornece uma explicação psicológica para a força dos efeitos do *agendamento* (Weaver, 1977). Conceptualmente, a necessidade individual de orientação é definida por conceitos de segunda-ordem, a relevância e a incerteza. A relevância é a condição inicial que define a necessidade de orientação. Quando a relevância para o indivíduo é baixa ou mesmo inexistente, a necessidade de orientação é baixa e os efeitos do *agendamento* são fracos. Se a relevância é alta, mas a incerteza é baixa – isto é, os indivíduos já têm toda a informação que desejam sobre um tópico – então a necessidade de orientação é moderada e a força dos efeitos do *agendamento* é moderada. Se quer a relevância quer a incerteza são elevadas, a necessidade de orientação é alta e os efeitos do *agendamento* são fortes.

Conceitos, domínios e configurações³

Para compreender cabalmente a expansão contínua da teoria do *agendamento*, é útil distinguir entre os *conceitos*, os *domínios* e as *configurações* que definem detalhes específicos da transferência de saliência entre duas agendas. Os conceitos básicos da teoria do *agendamento* são a agenda de objetos, a agenda de atributos, a agenda em rede, o *agendamento intermedia*, os argu-

3. NT: Atendendo ao sentido, assumimos a opção por traduzir *settings* por *configurações*, em todos os momentos em que o significado for semelhante.

mentos convincentes e a necessidade de orientação. Estes conceitos teóricos podem ser estudados em domínios e em configurações muito diferentes.

Começando no estudo de Chapel Hill e continuando até os dias de hoje, as questões públicas, particularmente os assuntos públicos, são o domínio dominante da investigação em agendamento. Um conjunto bem diferente de domínios com literatura significativa, datados aproximadamente da última década, são domínios culturais que abrangem desde instituições educativas e religiosas até à memória coletiva da sociedade sobre o seu passado, às visitas a museus contemporâneos ou ao interesse global no basquetebol profissional.

Dentro de cada um desses domínios, o agendamento pode ser estudado em diversas configurações. Isto é o mesmo que dizer que as definições operacionais dos conceitos básicos da teoria do agendamento podem ser aspetos particulares de muitos domínios diferentes. No domínio tradicional dos assuntos públicos, a configuração mais estudada é a díade *media* noticiosos-público, particularmente durante as eleições. Contudo, os conceitos da teoria do agendamento também têm guiado a pesquisa em uma ampla variedade de configurações geográficas em muitos pontos no tempo. E os domínios emergentes do agendamento introduzem uma vasta gama de novas definições operacionais para os conceitos básicos do agendamento, tudo em contextos distantes dos assuntos públicos.

Separando os conceitos básicos da teoria do agendamento das suas definições operacionais, esta rica variedade de domínios e de configurações ajuda-nos a ver a linguagem do jornalismo e os seus efeitos de agendamento mais claramente e a perspetivar novas direções de investigação. Esta separação também clarifica as diversas – e às vezes confusas – definições do agendamento proferidas por vários académicos.

Circunscrevendo-se ao domínio e à configuração original da pesquisa do agendamento, alguns definem, de modo estreito, o agendamento como a transferência da saliência de assuntos da agenda dos *media* para a agenda do público. Uma definição mais ampla afirma que os elementos proeminentes

na agenda dos *media* tornam-se frequentemente proeminentes na agenda pública. Ambas as definições são corretas, mas nenhuma engloba a gama completa da teoria e da pesquisa em agendamento que existe atualmente. Por exemplo, nenhuma dessas definições abrange o agendamento *intermedia*. O reconhecimento da distinção entre conceitos, domínios e configurações fornece um contexto útil para definir o agendamento e para compreender a ampla gama do fenómeno do agendamento. Nessa variedade de domínios e configurações, o axioma nuclear da teoria do agendamento acerca da transferência de saliência de uma agenda para outra confere parcimónia ao nosso vocabulário teórico.

Nos inícios do nosso campo de investigação, Lasswell (1948) notou que a comunicação de massa tem três amplas funções sociais: a vigilância do ambiente, a obtenção do consenso entre os segmentos da sociedade e a transmissão da cultura. O processo de agendamento é uma parte significativa da função de vigilância, contribuindo com partes substanciais das nossas imagens e dos nossos pensamentos acerca do ambiente para além da nossa experiência direta. À medida que os holofotes itinerantes dos *media* se movem de objeto em objeto e através dos atributos desses objetos na sua vigilância do ambiente, o público adquire uma compreensão e um conhecimento significativos, especialmente acerca da saliência relativa dos elementos desse ambiente. Esse aspeto de aprendizagem é o núcleo do processo de agendamento. Este processo tem também implicações importantes no consenso social e na transmissão da cultura, implicações que levam a teoria do agendamento além do seu contexto tradicional nos assuntos públicos e na comunicação política. A função dos *media* de massa na formação do consenso manifesta-se na criação de um alto grau de homogeneidade entre os *media* noticiosos e entre o público como um todo, o qual tem altos e baixos ao longo do tempo. A exploração da função dos *media* na transmissão das agendas culturais move o agendamento através de novas fronteiras intelectuais, muito para além da sua esfera tradicional dos assuntos públicos. Estas novas linhas de investigação cultural estendem-se da agenda histórica que define a memória coletiva do passado da sociedade a visitas contemporâneas a museus na Grécia e ao interesse global no basquetebol profissional.

Agendamento na paisagem mediática expandida

Nadamos num vasto mar de notícias e de informações, uma *gestalt* de canais de comunicação onde o todo é muito maior do que a soma das suas partes. Ao aprender sobre o mundo ao nosso redor através de um processo contínuo de *osmose cívica* (McCombs, 2012), a Internet adicionou uma série de novos canais a essa *gestalt*. Na análise académica dos efeitos da comunicação há uma tendência para enfatizar os *media* individualmente, mais do que a comunicação mediática coletivamente. O conceito de osmose cívica enfatiza a função coletiva da comunicação mediática e da natureza inter-relacionada das fontes de comunicação utilizadas pelos cidadãos para se informarem acerca de assuntos públicos. As evidências acerca da absorção de notícias e de informações a partir de um mar de *media* remontam ao início do nosso campo de investigação e vão até à presente era da Internet (Berelson, Lazarsfeld & Gaudet, 1944; McCombs, Lopez-Escobar & Llamas, 2000; Webster & Ksiazek, 2012). Isso não nega que há *media* individuais que são poderosos e influentes. Contudo, a *gestalt* de vozes dos *media* compostos por *media* tradicionais e *media* sociais – esse vasto mar de informações – é o coração do nosso tecido social.

O conceito de *fusão de agendas* (*agenda-melding*) explica como os indivíduos respondem a esse mar de informações. A fusão de agendas descreve como os indivíduos misturam objetos e atributos de uma variedade de *media* e de fontes pessoais para construir uma imagem do mundo (Shaw *et al.*, *no prelo*).

“A fusão de agendas não substitui o agendamento dos *media*, antes procura explicar porque é que a força do agendamento dos *media* varia entre diferentes indivíduos, grupos e *media*. Alguns *media* (...) alcançam vastas audiências, como se gritassem do topo de uma pirâmide para todos e para cada um (...) *verticalmente* como se fossem (...). Em contraste, [outros] *media* são *horizontais* no sentido que alcançam audiências com interesses especiais.” (Shaw & Weaver, 2014)

A mistura de *media* verticais e horizontais facilita a criação de agendas individuais, pessoalmente satisfatórias.

Notícias falsas (*Fake news*)

Em alguns casos, as agendas pessoalmente satisfatórias criadas pela fusão de agendas podem conter uma quantidade de *notícias falsas*, de desinformação e de falsidades plantadas *online* por pessoas ou por organizações *com uma agenda*, no sentido pejorativo dessa expressão. Essas notícias falsas, que podem ir de relatos totalmente falsos à incorporação de factos falsos em notícias sobre eventos verdadeiros, tornam-se frequentemente parte da agenda pessoal porque suportam pontos de vista fortemente arreigados. Noutras vezes, contudo, tornam-se parte da agenda pessoal simplesmente por causa do seu surgimento e da sua repetição generalizada nos *media* sociais. Presumivelmente, neste último caso, são, na maior parte, excluídos, à medida que os relatos noticiosos baseados em factos os alcançam e os desmistificam. Esta é, em grande medida, uma hipótese não testada.

Em última instância, existem duas salvaguardas à difusão das notícias falsas. A primeira assenta nos *media*, especialmente nos *media* sociais nos quais os indivíduos podem difundir rapidamente notícias falsas. Ao contrário dos *media* tradicionais, que têm editores e a tradição de verificarem os relatos noticiosos, os *media* sociais não têm editores. Não obstante, pelo menos alguns dos *media* sociais têm equipas de verificação de factos que identificam e apagam notícias falsas. Por exemplo, o Facebook, o YouTube e o Pinterest tomaram recentemente medidas para reduzir significativamente a quantidade de notícias falsas sobre as vacinas contra o sarampo nas suas plataformas. Porém, em alguns casos, as notícias falsas podem já ter sido difundidas para milhares de pessoas antes de serem bloqueadas num canal de comunicação.

Isto conduz à segunda salvaguarda, a própria audiência das notícias. Uma confiança excessiva em poucos canais informativos, especialmente em canais horizontais que procuram indivíduos com interesses específicos, podem

tornar um indivíduo mais suscetível a notícias falsas. Qualquer relato noticioso que um indivíduo considere verdadeiramente relevante e importante deve ser verificado através de numerosos canais. Esses canais devem corresponder a uma diversidade de fontes noticiosas, horizontais e verticais, porque uma das principais descobertas da investigação em agendamento, remontando ao estudo de Chapel Hill, é o elevado grau de homogeneidade das agendas das grandes organizações noticiosas que aderem à tradição de investigar múltiplas fontes para uma história (Lee, 2007; Boczkowski, 2010; Maier, 2010). Em alternativa, cada um pode verificar diretamente a veracidade de um relato noticioso junto de grandes organizações de verificação de factos. Por exemplo, Vosoughi, Roy & Aral (2018) classificaram notícias como verdadeiras ou falsas, utilizando informação de seis organizações de verificação de factos independentes, que exibiam 95 por cento a 98 por cento de concordância nas classificações. De modo desconcertante concluíram:

A falsidade difundiu-se significativamente mais longe, mais depressa, mais profundamente e de modo mais abrangente do que a verdade em todas as categorias de informação e os efeitos foram mais pronunciados em notícias políticas falsas do que em notícias falsas sobre terrorismo, desastres naturais, ciência, lendas urbanas ou informação financeira. Descobrimos que as notícias falsas são mais recentes que as notícias verdadeiras, o que sugere que as pessoas estavam mais dispostas a partilhar informação nova (Vosoughi, Roy & Aral, 2018, p.1146).

Nenhuma destas estratégias para identificar notícias falsas é perfeita, mas são pontos de partida substanciais para a eliminação de notícias realmente falsas, distintas de histórias noticiosas etiquetadas como falsas por pessoas desconfortáveis com os factos.

Conclusão

A expansão, teórica e empírica, do agendamento nos últimos 50 anos identificou aspetos-chave da linguagem do jornalismo que têm um impacto significativo na formação da opinião pública. O primeiro e segundo níveis de agendamento identificam dois elementos-chave, os “substantivos” e os

“adjetivos” que influenciam o foco de atenção do público e as suas imagens do mundo para além da sua experiência pessoal imediata. Outras pesquisas identificaram dinâmicas adicionais na linguagem do jornalismo, envolvendo elementos que também têm um impacto significativo no público. Esses elementos são o terceiro nível do agendamento – agendamento em rede, agendamento *intermedia* e o conceito de argumentos convincentes. E o conceito de necessidade de orientação acrescentou uma explicação psicológica para a força dos efeitos do agendamento. Estes conceitos teóricos podem ser estudados em domínios e em cenários muito diversos, não apenas nas notícias e nos assuntos públicos.

O conceito de fusão de agendas explica como os indivíduos respondem ao mar de informação criado pela mistura de *media* tradicionais e de novos *media*. A fusão de agendas descreve como os indivíduos misturam objetos e atributos de uma diversidade de *media* e de fontes pessoais para construir as suas imagens pessoais do mundo. Em alguns casos, essas agendas pessoais contêm notícias falsas. Em última instância, existem duas salvaguardas à difusão de notícias falsas, a vigilância de canais de comunicação, de *media* tradicionais e de *media* sociais, para eliminarem desinformação, e a verificação, através de numerosos canais de comunicação, pelos membros individuais do público, das notícias que consideram relevantes e importantes.

Apresentações da teoria do agendamento, seja em ensaios como este, seja em discussões em livros, apresentam um estudo de caso plano da teoria. Na realidade, o método científico não é assim tão nivelado. A descrição de Kim, Kim & Zhou (2017) dos diversos aspetos da teoria do agendamento mostra um progresso irregular ao longo dos anos. No entanto, a sua investigação também mostra um padrão contínuo de crescimento teórico e empírico, um padrão que prediz um futuro produtivo para a pesquisa em agendamento nas próximas décadas.

Bibliografia

- Boczkowski, P. (2010). *News at work: Imitation in an age of information abundance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Breen, M. J. (1997). A cook, a cardinal, his priests, and the press: Deviance as a trigger for intermedia agenda setting. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74, 348–56.
- Guo, L., & McCombs, M. (2016). *The power of information networks: New directions for agenda setting*. New York: Routledge.
- Kim, Y., Kim, Y., & Zhou, S. (2017). Theoretical and methodological trends of agenda-setting theory: A thematic analysis of the last four decades of research. *The Agenda Setting Journal*, 1, 5-22.
- Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication in society. In Lyman Bryson (ed.), *The Communication of Ideas* (pp. 37-51). New York: Institute for Religious and Social Studies.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B., & Gaudet, H. (1944). *The people's choice: How a voter makes up his mind in a presidential election*. New York: Columbia University Press.
- Lim, J. (2006). A cross-lagged analysis of agenda setting among online news media. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 83, 298–312.
- Lee, J. K. (2007). The effect of the internet on the homogeneity of the media agenda: A test of the fragmentation hypothesis. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 84, 745-760.
- McCombs, M. (2014), *Setting the agenda: The mass media and public opinion (2^a ed.)*. Cambridge, England: Polity Press.
- McCombs, M., Lopez-Escobar, E., & Llamas, J. P. (2000). Setting the agenda of attributes in the 1996 Spanish general election. *Journal of Communication*, 50, 2, 77–92.
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176–87.
- Maier, S. (2010). All the news fit to post? Comparing news content on the web to newspapers, television and radio. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 87, 548–562.

- Mohammed, S. (2018). Inter-media agenda setting between Egyptian and international online newspapers within the framework of political groups' agenda. Doctoral dissertation at Minia University and the University of Texas at Austin.
- Ragas, M., & Kiouisis, S. (2010). Intermedia agenda-setting and political activism: MoveOn.org and the 2008 presidential election. *Mass Communication and Society*, 13, 560–83.
- Reese, S., & Danielian, L. (1989). Intermedia influence and the drug issue. In P. Shoemaker (ed.), *Communication Campaigns about Drugs* (pp. 29-46). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Saldana, M. (2017). Attribute agenda setting and information overload: Computer-assisted analysis for understanding compelling arguments. *The Agenda Setting Journal*, 1, 13-43.
- Shaw, D., & McCombs, M. eds. (1977). *The emergence of american political issues*. St Paul, MN: West.
- Shaw, D., Minoioie, M., Aikat, D., & Vargo, C. (no prelo). *Agendamelding: How we use digital media to create personal community*. New York: Peter Lang.
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359, 1146–1151.
- Weaver, D. (1977). Political issues and voter need for orientation. In Donald Shaw & Maxwell McCombs (eds.). *The emergence of american political issues* (pp. 107-19). St Paul, MN: West.
- Weaver, D., Graber, D., McCombs, M., & Eyal, C. (1981). *Media Agenda Setting in a presidential election: Issues, images and interest*. Westport, CT: Greenwood.
- Webster, J., & Ksiazek, T. (2012). The dynamics of audience fragmentation: Public attention in an age of digital media. *Journal of Communication*, 62, 39–56.

AGENDAMENTO E OPINIÃO PÚBLICA, UM BINÓMIO INSEPARÁVEL¹

Raquel Rodríguez-Díaz

Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España)

raquel.rodriguez@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0002-8097-6585>

1. Introdução

A opinião pública é um conceito difícil de definir que, nas sociedades modernas, especialmente as democráticas, inclui as opiniões dos cidadãos ou dos grupos como o resultado da soma das opiniões individuais expressas. Estas opiniões, definidas por temas ou problemas, são os elementos que conformam a agenda pública, uma agenda que observa e prioriza os problemas sociais, em parte, percebidos através da agenda mediática. Esta última constitui, um dos eixos vertebradores das investigações sobre a *agenda setting*, uma vez que se recorre a ela para se avaliar a forma como se dá a transferência entre as duas agendas, a pública e a dos *media*.

Nas linhas que se seguem abordar-se-á a forma como, desde o estudo original de Chapel Hill, em 1968, decorreu o percurso de 50 anos de estudos sobre a transferência entre agendas, com particular destaque para as três principais agendas (pública, político-institucional e mediática), assim como dos três níveis de expansão da teoria.

1. Tradução de Carlos Camponez, professor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e investigador do CEIS20. carlos.camponez@fl.uc.pt. ORCID: 0000-0003-0832-7174

Os *media* contam-nos o que ocorre em contextos próximos e distantes, definem temas importantes com base em diferentes elementos da realidade social, ao mesmo tempo que aplicam critérios e rotinas jornalísticas no momento de selecioná-los. Nesse sentido, os conteúdos preparados pelos *media* têm como destinatários audiências, entendidas como indivíduos interessados que precisam de estar informados sobre os conteúdos em causa.

Numerosos estudos sobre o papel desempenhado pelo *agenda setting* (McCombs, 2006) analisam os temas que os *media* destacam da realidade e a sua relação com a agenda pública, entendida esta última como o conjunto de problemas que os indivíduos consideram importantes. Deste modo, *media* e indivíduos encontram-se vinculados pelo acompanhamento dos temas que os mantêm conectados.

Apesar de, como começamos por notar, a opinião pública não ser um conceito fácil de definir, a comunicação incorpora-se como um dos elementos que intervêm na sua constituição. Price (1992) destaca que este conceito faz parte do resultado de um processo no qual a discussão, o debate e as decisões coletivas veem-se imersos em cenários de comunicação determinantes, juntamente com outros fatores igualmente decisivos, tais como perspetivas filosóficas, políticas, sociológicas e psicológicas.

A introdução dos inquéritos no século XX, como forma de medir a opinião pública, constituiu um “guia prático” para saber quais foram e quais são as necessidades de uma comunidade ou de um país (Gallup & Rae, 1940, p. 5). Carballo, López-Escobar e McCombs (2018) defendem que a teoria da cultura (Gerbner, 1956), a *agenda setting* (McCombs & Shaw, 1972) e a espiral do silêncio (Noelle-Neumann, 1974) centraram o eixo da investigação na imprensa, como elemento de influência na opinião dos cidadãos e do seu comportamento. Considerando os elementos anteriores, a *agenda setting* é o resultado de uma função relacional entre o conteúdo dos *media* e o público, estabelecendo quais os temas ou problemas que serão considerados importantes pela opinião pública. O seu pilar assenta na transferência de temas de uma para outra agenda, como sustentam mais de 450 investigações publicadas em inglês, espanhol, alemão, chinês, nos últimos 50 anos (Kim, Kim & Zhou, 2017).

Nos atuais sistemas democráticos, o vínculo entre *media*, políticos e cidadãos tornou-se muito próximo, em que os *media* se configuram como elemento estruturante da esfera pública. Tanto assim é que autores como Bernard Manin (1998) afirmam que as democracias contemporâneas estão num processo de mudança, da democracia partidária para a democracia de audiência.

Aprofundando essa ideia, Hallin e Mancini (2004) elaboraram uma classificação dos sistemas mediáticos por zonas geográficas do globo, na qual se compilam vários modelos de relação entre os *media* e os políticos. Os critérios utilizados para esta classificação incluem vários fatores: o nível de profissionalização dos jornalistas; a participação do Estado; a circulação e difusão dos *media*; e a politização dos *media*. A partir daqui a análise de Hallin e Mancini identifica três modelos definidores das relações entre os *media* e os políticos: o modelo do Pluralismo Polarizado (dos países mediterrânicos); o modelo Democrático Corporativo (do norte e centro da Europa); e o modelo Liberal (do Atlântico Norte ou anglo-saxónico).

Embora não me detenha aqui a desenvolver estes modelos, considero interessante o vínculo estabelecido entre os *media* e os políticos, ao ponto de ambos poderem desenvolver, como assinalam os autores num desses modelos estabelecidos, um “paralelismo político”. Esse paralelismo tem em conta as relações entre formações políticas e os *media*, em função, entre outros elementos, do seu grau de independência.

Regressando à função básica do conceito de *agenda setting*, posteriormente convertida em teoria, fica claro que a transferência da relevância de um tema da agenda mediática para a agenda pública estabelece-se como elemento determinante na formação e perceção dos temas dominantes na opinião pública (McCombs & Valenzuela, 2014).

2. A necessidade de orientação

A ideia de que existe inato nos indivíduos uma necessidade de orientação é também um dos fundamentos do conceito de agendamento, já que está ligado à relevância ou importância que um tema pode ter sobre um outro,

uma notícia sobre outra notícia. Nesse sentido, os *media* têm um impacto relevante na percepção das questões que a opinião pública considera importantes: quanto maior for a presença de um problema nos *media*, mais provável será que ele seja também considerado como assunto importante por um maior número de pessoas. Nas palavras de Weaver (1980), a definição de necessidade de orientação vem do facto de as pessoas precisarem de se sentirem familiarizadas com o meio que as rodeia.

McCombs (2006, p. 67) aponta a necessidade de orientação como o elemento condicionante mais proeminente para que se produza o efeito do agendamento. Diferentes estudos coletados por Matthes (2005) sustentam que esta busca de orientação responde a necessidades psicológicas que explicam a razão pela qual as pessoas procuram informações, assim como o motivo pelo qual algumas notícias têm um efeito de agenda maior do que outras.

Ainda que nem todas as pessoas sejam igualmente influenciadas pelo efeito do agendamento, observaram-se vários fatores que condicionam o processo. Evatt e Ghanem (2001) afirmaram que a importância social e pessoal de um assunto para um indivíduo condiciona a função da agenda e Matthes (2005, p. 440) confirma que a importância e o grau de conhecimento são dois elementos determinantes do momento de uma pessoa buscar uma orientação, obtendo parte dessas respostas nos *media*.

McCombs e Shaw (1972) propuseram uma viragem no estudo dos efeitos dos *media*, ao afastarem-se dos estudos do comportamento para se focarem no papel cognitivo do agendamento, na aprendizagem social ou na transmissão de informação sobre questões relevantes da sociedade (Wanta & Alkazemi, 2017). Outros estudos similares, como o realizado por Funkhouser (1973), apontaram para resultados idênticos ao evidenciarem a existência de uma forte correlação, ao longo de uma década, entre a cobertura dos *media* e as questões que os cidadãos consideravam mais importantes.

Walter Lippmann [2003, (v.o 1922)], há quase um século, assinalou que essa necessidade psicológica de orientação é reforçada com o conteúdo informativo da imprensa, sendo esta uma fonte de informação orientadora

da realidade social. Nesse sentido, Lippmann explicou como a própria realidade social é muito mais ampla do que aquilo que os *media*, através dos seus conteúdos, podem reproduzir. Por isso, o autor acrescentou que a imprensa torna visível uma realidade filtrada, com base em critérios e rotinas jornalísticas que obrigam a uma seleção e a uma exclusão de temas, mostrando uma “pseudo-realidade”.

Esta realidade mediada passa a fazer parte de uma “realidade em segunda mão” para o público que, a menos que tenha uma experiência direta ou em primeira mão com as informações apresentadas, a considerará como real, como uma reprodução “fiel” dos acontecimentos sociais. McCombs e Valenzuela (2014, p. 12) também fazem esta constatação ao afirmar:

Quando nos conectamos com o mundo, para além da nossa família, vizinhança e local de trabalho, lidamos com uma realidade em segunda-mão criada por jornalistas e grupos de comunicação. No entanto, devido às limitações de tempo e espaço, os *media* concentram a sua atenção apenas nalguns temas considerados dignos de notícia. Com o tempo, os aspectos da vida pública destacados nos *media* tornam-se, normalmente, relevantes também na opinião pública. Essa capacidade de influenciar a percepção sobre que temas, pessoas e assuntos do dia são os mais importantes ditou a primeira concepção sobre o papel da *agenda setting*, que remonta ao estudo de 1968, de Chapel Hill.

As investigações centradas no estudo dos *media* e dos públicos realizaram-se de forma diferenciada ao longo do Século XX. A relação entre o binómio opinião pública e *media* implicou um percurso efetuado em várias etapas, que começou com a pesquisa acerca dos efeitos fortes e diretos dos *media* sobre os públicos, acabando por, em fases posteriores, se matizar, diluir e estabelecer limites a essa abordagem.

Entre os anos 20 a 50 do século XX, a perspetiva dominante destes estudos girava em torno da ideia de que os *media* eram um instrumento de influência direta, tendo por base o modelo de estímulo-resposta. Os efeitos eram entendidos como respostas específicas a estímulos específicos, de

tal modo que se poderia esperar e prever uma correspondência estreita entre a mensagem emitida pelos *media* e a reação do público (MacKuen, 1981). Posteriormente, juntaram-se outras investigações que enfatizaram outros aspetos e marcaram novas tendências, com dados e evidências sobre a importância dos *media* na criação da opinião pública (Lasswell, 1927; Lazarsfeld, Berelson & Gaudet, 1944; Cohen, 1963; Katz & Lazarsfeld, 1979; McCombs & Shaw, 1972).

Cohen (1963) estabeleceu um marco para o conceito de *agenda setting*, ao afirmar que a importância dos *media* não está tanto em dizer às pessoas como pensar, mas, sim, em dizer-lhes sobre o que pensar. Esta abordagem introduz uma rutura no tipo de pesquisa realizada anteriormente, ao valorizarem-se os quadros cognitivos. Esses enquadramentos estabelecem os processos de aprendizagem a partir dos quais a opinião pública não apenas recebe os temas destacados pelos *media*, mas também aprende a dar-lhes um valor em função da própria visibilidade mediática (Rodríguez, 2004).

3. O valor das agendas

O conceito de agenda é determinado por um conjunto de temas informativos considerados relevantes que passam a fazer parte de uma lista ou agenda. Habitualmente, as duas agendas dominantes, nos estudos iniciais, são a agenda dos *media* e a agenda pública, às quais se juntará a agenda política. *Media*, cidadãos e políticos são três atores fundamentais da esfera pública, com valores independentes, mas conectados, que contribuem para o processo de construção da agenda (*agenda building*).

Wanta e Alkazemi (2017) referem que a agenda mediática é não apenas a proposta dos *media* acerca dos assuntos considerados mais importantes do momento, mas também resulta de um processo de inclusão dos temas que a opinião pública e a sociedade civil fazem, a par com as iniciativas e propostas dos grupos parlamentares junto de outras instituições sociais. Nesse sentido, Lang e Lang (1983) já mencionaram que o processo de construção da agenda (*agenda building*) envolve três atores: os *media*, as pessoas e as fontes de informação jornalística. Nos parágrafos seguintes, desenvolvere-

mos, a partir da literatura clássica e inicial, como foram esses primórdios, quais os autores e que estudos contribuíram para robustecer o conceito, através de investigações aplicadas e estudos de caso.

Os estudos de *agenda building* analisam os elementos que incidem na elaboração das notícias e intervêm no processo sob diferentes aspetos. Por exemplo, é interessante a abordagem que Shoemaker e Reese (1994) propõem sobre a necessidade de ir mais além do entendimento do conteúdo dos *media* como algo que nos é dado, questionando se não se deveria ter em conta os fatores internos e externos que afetam as próprias organizações e influenciam diretamente o próprio conteúdo dos *media*. Paralelamente, e em relação a outras teorias da comunicação, estes autores argumentam que se deveria integrar o conteúdo nos estudos dos efeitos, como outro elemento envolvido na construção da agenda (Shoemaker & Reese, 1994, pp. 256-257):

Existem numerosas provas que demonstram que os conteúdos dos *media* nem sempre refletem a realidade e que os diferentes *media* produzem conteúdos diferentes. Essas diferenças de conteúdo são função de uma rede de influências, que vão desde atitudes pessoais dos profissionais da comunicação e concepções acerca do seu papel, as formas de trabalho dos *media*, a estrutura organizativa e a cultura dos *media*, até às relações dos *media* com outras instituições sociais e as amplas forças ideológicas e culturais.

Os *media* não são apenas meios. A informação que passa através deles é modificada por uma multiplicidade de formas antes de, finalmente, oferecer aos públicos uma visão específica da realidade social.

3.1. A agenda política ou político-institucional

Lippmann [2003, (v.o 1922)] referiu que a imprensa orientava os leitores sobre os diferentes assuntos da atualidade, esclarecendo que os factos da realidade informativa são muitos e que apenas alguns vêm à luz, transformados em notícias. Inúmeros assuntos podem tornar-se notícias, mas as capacidades limitadas dos *media* determinam que apenas alguns deles

cheguem a sê-lo, incluindo-se de maneira pontual ou permanente na agenda mediática.

Na agenda político-institucional (*policy agenda*) convergem o *como*, *quem* e *que* elementos determinam a inclusão de alguns itens da agenda em detrimento de outros. Wanta e Alkazemi (2017, p. 4) referem que, embora existam muitos estudos sobre o *agenda setting*, poucos são os que se debruçaram para o aprofundar. Esta abordagem não inclui só, estritamente, as propostas dos grupos políticos, como incorpora outros agentes sociais, desde ONG, sindicatos, instituições nacionais e internacionais, a igrejas, grupos empresariais, etc., que participam na sociedade civil. A partir desta agenda, podem ver-se as ações políticas adotadas por governos, parlamentos ou organizações de diferentes tipos que favorecem debates que dão início a coberturas informativas e colocam os temas candentes na agenda pública.

Retomando a ideia de Manin (1998), segundo a qual está em curso um período de transição da democracia partidária para uma democracia de audiência, podem-se estabelecer alguns elementos caracterizadores desta mudança. Por um lado, no caminho para a democracia de audiência, o político que melhor se relacione com os *media* ou se mova melhor nesse ambiente tem um peso maior, de modo que a sua atuação o torna participante de um cenário político, cenário esse que se encontra no primeiro plano contemplado pelo público. Por outras palavras, os eleitores passariam a ser olhados como audiências e os líderes parlamentares desempenhariam funções dramáticas na arena mediática.

A relação entre os repórteres e os políticos ou responsáveis por realizar as políticas públicas (*policymakers*) será simbiótica, no sentido de uns serem necessários para os outros. Os jornalistas precisam de informações para publicar e os políticos necessitam dos meios de comunicação para difundir os seus programas junto dos cidadãos, da opinião pública. Deste modo, seria de esperar que os meios de comunicação, na sociedade atual, chegassem a ser “omnipresentes” e centrais no mundo do agir político (Linsky, 1986).

Nas democracias avançadas, a agenda político-institucional representa a chave estratégica para propostas que se repercutirão nas restantes agendas, uma vez que ela está encarregada de gerar novas temáticas que se transferirão para as agendas dos *media* e do público (Dearing & Rogers, 1992).

As relações de trabalho entre jornalistas, políticos ou instituições são óbvias: os segundos são fontes de informação dos primeiros, ainda que, como assinalámos no início, o discurso da dinâmica política procure e deva estar também presente nos *media* de referência.

Esta trajetória desencadeia vínculos e laços de dependência constantes, tais como os analisados em Hallin e Mancini (2004), no caso do Pluralismo Polarizado, nos países mediterrânicos. Concretamente, em países como Espanha, os grupos de comunicação geraram afinidades políticas, de modo que as simpatias por um ou outro partido são muito evidentes. Diversos trabalhos (Rodríguez & Castromil, 2010; Castromil & Rodríguez, 2011) referem-se à relação entre mensagens informativas e editoriais acerca de diferentes problemas da sociedade espanhola, evidenciando tratamentos informativos dos *media* favoráveis ao partido que lhes está ideologicamente mais próximo.

Juan Jesús González (2008, p. 347) destaca que este tipo de atuação desvirtua a democracia, já que se substitui o debate parlamentar pelo espetáculo televisivo ou informativo, refletido nos *media*, e se substitui os meios de controlo político-eleitoral pela subserviência mediática dos políticos, “mais preocupados em obter favores dos *media* do que dos eleitores, e dedicados a trabalhar principalmente para a Imprensa, em vez de o fazer para a sociedade civil”.

3. 2. A agenda mediática

Como temos vindo a constatar, a agenda mediática (*media agenda*) incide diretamente no processo de formação da opinião dos cidadãos, em que as notícias se convertem nos temas de debate que circulam na esfera pública.

O número de artigos publicados sobre um tema ou assunto objeto de estudo mede-se em função da sua importância, das páginas que ocupam, do tempo gasto, etc., pelo que tudo isso contribui para a imagem pública gerada a partir de um acontecimento, de um facto ou de um político. Consideramos especialmente ilustrativo o exemplo que se segue, apresentado por McCombs (2006, p. 13-14):

As origens mais próximas desta ideia, na sua expressão contemporânea, começaram com uma observação casual sobre a apresentação de três notícias nas primeiras páginas do *Los Angeles Times*, no início de 1967. Naquela manhã, fomos acordados por três grandes notícias: uma de âmbito internacional, sobre a mudança política inesperada de Trabalhistas para Conservadores, nas eleições municipais britânicas; outra nacional, sobre o despontar de escândalo em Washington; e outra ainda de incidência local, sobre a ativação pelo diretor da área metropolitana de Los Angeles de um grande programa financiado pelo governo federal, que se pretendia que fosse a pedra angular da campanha de “guerra à pobreza” em que o país estava envolvido. Como era de esperar, o *Los Angeles Times* dedicou a sua manchete à notícia de âmbito local. Devido ao seu *layout* algo conservador, tal opção relegava as outras duas notícias para espaços com títulos de uma coluna, noutros dois lugares da primeira-página. Na ausência das outras, qualquer uma destas duas notícias relegadas para segundo plano teria feito facilmente a manchete (...). Perguntámo-nos: o impacto de um facto fica diminuído quando a notícia tem uma apresentação menos proeminente?

A pergunta inicial que colocaram McCombs e Shaw (1972), sobre qual seria o impacto sobre o público se se aumentasse a presença de um assunto na Imprensa, não só obteve uma resposta como, para além do mais, ela foi muito semelhante a centenas de investigações que se lhe sucederam, confirmando uma correlação entre a relevância dada pelos *media* à informação e a agenda pública.

Nas redações, os jornalistas preferem questões atuais, novas, de proximidade, com alto impacto e toda uma série de elementos que integram os fatores

de noticiabilidade, incluindo, como comenta Donsbach (1995), o elemento surpresa, considerado preferível a ter de prolongar e desenvolver, ao longo do tempo, assuntos que já foram destaque de primeira-página (Jamieson, 1993; Patterson, 1993).

Para além das rotinas jornalísticas – cuja enumeração aqui nos levaria ainda algum tempo –, a forma de narrar os acontecimentos através das escolhas efetuadas sobre os géneros jornalísticos utilizados (informativos, interpretativos e de opinião), juntamente com outros elementos referentes à produção noticiosa, fazem com que os *media* sejam criadores de uma “realidade em segunda mão”. A investigação sobre a organização da agenda jornalística converte numa realidade quantitativa e empírica a intenção, já referida por Lippmann em *Opinião Pública*, de associar o mundo exterior a imagens do nosso cérebro, construídas a partir dos *media* informativos (McCombs, 1992).

Os *media* dirigem a nossa atenção para certos aspetos e contribuem para a criação da imagem pública das figuras políticas, sugerindo aos indivíduos o que devem pensar e sentir sobre objetos que são constantemente apresentados (Severin & Tankard, 1979). Um exemplo do que acabámos de dizer poderia ser, por exemplo, o resultado do trabalho de Salma Ghanem (1997), focalizado em vários aspetos da insegurança dos cidadãos e do crime, nos Estados Unidos. Numa altura em que as estatísticas indicavam que a insegurança e a criminalidade estavam numa espiral descendente, a investigadora constatava: “(...) apesar disso, a percentagem do público que considera o crime como o maior problema do país era agora mais alta. Essa reação do público só poderia dever-se a algo distinto das tendências atuais do crime: quiçá a algum tipo de pseudo-ambiente criado pelos *media* de massa” (Ghanem, 1997, p. 151).

3.4. A agenda pública

Os cidadãos estão em constante processo de aprendizagem acerca de tudo o que os rodeia, quer sejam ou não participantes nesses acontecimentos. Quando não se é participante dos acontecimentos que nos rodeiam a

experiência pessoal é substituída pela seleção e narração que os *media* fazem dos factos. A opinião pública passa, assim, a ser “o cenário da interação entre os *media* e um público mais ou menos ativo ou instrumental, conforme o tipo de audiência em causa. Na interação, os *media* realizam um trabalho de mediação (os *media* “medeiam”) entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, o que dá origem a uma agenda temática e a um repertório de argumentos. Por sua vez, o público decide expor-se ou não à influência dos *media* e fazer sua ou não a agenda mediática, de acordo com o grau de congruência entre a agenda proposta e a própria experiência pessoal” (González, 2008, p. 348).

Por outro lado, acrescenta McCombs (1992, p. 24 e 31):

Em quase todas as questões do repertório público, os cidadãos veem-se através de uma realidade em segunda mão, estruturada pelas informações que os jornalistas dão sobre esses factos e situações. (...) O estabelecimento da agenda não é um retorno à teoria da agulha hipodérmica (ou da bala): ela não postula efeitos omnipotentes dos *media*. Nem tão-pouco considera que os membros do público são autómatos, à espera que os *media* informativos cheguem e os programem. Ainda assim, a *agenda setting* atribui um papel central aos *media* no momento de se dar início ao repertório da agenda pública.

Uma grande parte das investigações detiveram-se no estudo da comunicação política, durante os períodos de campanha eleitoral, que, ao longo de décadas, serviram de contexto habitual de análise. Candidatos, partidos, *media* e eleitores têm sido os principais alvos da investigação realizada e que, desde o trabalho de Chapel Hill, como dissemos anteriormente, corrobora a existência de uma correlação significativa entre a agenda mediática e a agenda pública.

No livro *Setting the Agenda* (McCombs, 2006), foram reunidas, de forma evolutiva no tempo, diferentes linhas académicas que confirmam, à luz dos resultados obtidos em diferentes continentes, que os efeitos do agendamento são semelhantes. Entre essas linhas conta-se o trabalho realizado

por MacKuen (1981) no acompanhamento longitudinal de oito temas; o de Iyengar e Kinder (1987), com uma experiência em contexto de laboratório, onde a agenda mediática é alterada para analisar os seus efeitos nas agendas individuais; ou o de Brosius e Kepplinger (1990) com um estudo no qual se observa o processo de *agenda setting* com 16 temas localizados na Alemanha.

Numa perspetiva metodológica, dir-se-ia que o conjunto de temas que configuram esta agenda mede-se ou expressa-se através de inquéritos realizados a amostras representativas da população, em que se pergunta abertamente: *Qual é o problema mais importante que este país enfrenta?*, pergunta denominada o *Problema Mais Importante* (PMI). Esse tipo de sondagem aberta, usada pela *Gallup* desde os anos trinta do século XX, é a mais utilizada em modelos de pesquisa como os aqui apresentados, já que os resultados ou as respostas permitiram identificar muitíssimos problemas enunciados pelas pessoas, durante mais de seis décadas.

Uma possível interpretação do conhecimento gerado por esta agenda permite-nos saber quais são os problemas que os cidadãos identificam como sérios, de caráter público e supostamente da área de atuação dos políticos, especialmente do partido no governo. A pergunta, neste caso, seria: em que medida esse assunto reflete a sua experiência ou perceção pessoal, em contraponto com aquela que é apreendida a partir dos *media*?

Retomando a linha mais teórica e tradicional com que começámos neste texto, parte das questões iniciais acerca do conceito de agenda foram esclarecidas em muitos trabalhos, alguns dos quais foram aqui coletados através dos autores citados. Em vários países, como é o caso de Espanha, existe uma plêiade de estudos de todo o tipo dedicados ao desenvolvimento de processos de agendamento. Partindo de uma perspetiva mais política sobre a relação entre o agendamento e o voto dos eleitores, existem investigações que expõem essa relação a partir de uma análise ao longo de várias legislaturas (González & Bouza, 2009). Encontramos também publicações mais específicas, sobre estudos acerca da administração local e autonómica, em

Espanha (López-Escobar, Llamas & Rey, 1996; López-Escobar, Llamas & McCombs, 1996; Canel, Llamas & Rey, 1996). Sobre as novas áreas de estudo e desenvolvimento da teoria, McCombs (2006, p. 139) coletou várias investigações, entre as quais um esboço experimental e heterodoxo (Rodríguez, 2009) focado na figura do professor como *agenda-setter*.

4. Novas dimensões: diferentes níveis

Desde a sua gestação e ao longo das últimas quatro décadas, a função da agenda expandiu-se em diferentes dimensões, que vão das origens até aos efeitos da *agenda-setting* sobre atitudes e comportamentos (McCombs & Valenzuela, 2014, p. 12). Esses estudos deram origem a três fases ou níveis distintos: o primeiro foca-se nos temas; o segundo, nos atributos em que se incorporam características pessoais da agenda pública; e, mais recentemente, o terceiro nível incorpora a análise das redes sociais e ambientes digitais no processo de agendamento (Wanta & Alkazemi, 2017).

Segundo Carballo, López-Escobar e McCombs (2018), a vitalidade da teoria do agendamento foi reforçada pelo uso de várias metodologias, ao longo das décadas da sua vigência. Um primeiro nível da teoria focou-se em perceber o modo como a importância dos temas se transferia da agenda dos *media* para a agenda do público. Posteriormente, num segundo nível, o interesse estendeu-se ao estudo de como os qualificativos ou atributos passavam de uma agenda para outra. Recentemente, foi incorporado um terceiro nível que contempla as redes sociais como um cenário no qual temas e atributos são desenvolvidos, tendo os resultados mostrado que tanto os temas como os atributos podem estar, implícita ou explicitamente, conectados com a cobertura que os *media fazem* ou com a percepção pública que se tem deles (Guo & McCombs, 2016).

Neste momento, a parte mais inovadora da teoria centra-se neste terceiro nível, onde existem conexões em rede entre os diferentes temas e agendas, para além de outros elementos. Este nível acabou por transformar-se numa forma de configuração da estrutura de rede, com diferentes

elementos que se centram nas conexões existentes entre as próprias mensagens. Parafraseando Carballo, López-Escobar e McCombs (2018, p. 127) e recorrendo aos termos com que Lippmann explicaria as nossas imagens mentais: o primeiro nível pergunta sobre os temas, o segundo nível pelas características mais dominantes desses temas e o terceiro aproxima-se do que transmite essa imagem.

O último nível levantou dúvidas relativamente aos *media* convencionais, por contraponto aos *media* digitais, porque não há ainda uniformidade de critérios para se saber se a agenda dos *media* convencionais concorre com os *media* digitais ou, inversamente, se os *media* digitais repetem as questões dos *media* convencionais (Aruguete, 2015; Kushin, 2010; Meraz, 2009; Meraz, 2011).

Numa outra perspectiva, este nível, também denominado de modelo em rede, integra, nos processos de memorização, as redes associativas, de onde, a partir de um nó de conhecimento, surgem conexões com inúmeros outros nós, no novo espaço público (Guo, Vu & McCombs, 2012; McCombs, Shaw & Weaver, 2014). Já existe um substancial número de estudos sobre análise de redes: um exemplo desses estudos pode ser o de López e Vásquez (2018) sobre o agendamento e a rede social Twitter, bem como o de Parmelee (2014) sobre a estratégia do uso de *tweets* de políticos na produção jornalística.

Começámos este capítulo salientando a importância de se responder à necessidade de orientação dos indivíduos e a relevância que têm os *media* nesse processo, a partir da oferta de uma agenda de propostas temáticas. Para concluir, queremos reforçar o valor que as informações continuam a ter no modo como os indivíduos se orientam no mundo e como se conectam com os *media*, para o que recorreremos à transcrição que se segue, de Carballo, López-Escobar e McCombs (2018, p. 128):

A noção de necessidade de informação, especialmente relevante no novo panorama da tecnologia da comunicação, lança luz para se investigar se a perda de confiança nos *media* está relacionada com as experiências

personais dos cidadãos (em questões de proximidade), buscando outras fontes que diminuam o efeito da *agenda setting*. Em qualquer sistema político, mas essencialmente numa democracia, os cidadãos não são um quadro em branco esperando passivamente que os *media* atuem sobre eles; eles recorrem aos *media* quando precisam de informações sobre algo que lhes interessa de uma maneira especial e quando não podem obtê-las através de sua experiência pessoal.

Bibliografia

- Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda: política, medios y público*. Editorial Biblos.
- Brosius, H. & Kepplinger, H. (1990). The agenda-setting function of television news: Static and dynamic views. *Communication Research*, 17 (2), 183-211.
- Canel, M. J., Llamas, J. P. & Rey F. (1996). El primer nivel del efecto *agenda-setting* en la información local: los “problemas más importantes” de la ciudad de Pamplona, *Comunicación y Sociedad*, 9, (1 e 2), 17-37.
- Carballo, M., López-Ecoibar, E., & McCombs, M. (2018). Communication, Public Opinion, and Democracy: New Challenges. *Communication & Society*, 31(4), 121-134.
- Castromil, A., & Rodríguez, R (2011). Terrorismo con y sin tregua. Políticos, ciudadanos y medios de comunicación, *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 87, 47-56.
- Cohen, B. (1963). *The press and foreign policy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Dearing, J., & Rogers, E. (1992). *Communication Concepts 6: Agenda-setting*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Donsbach, W. (1995). Contenidos, utilización y efectos de la comunicación política. In Alejandro Muñoz Alonso & José Antonio Rospir, *Comunicación política* (p. 41- 67). Madrid: Universitas.
- Evatt, D. & Ghanem, S. I. (2001). Building a scale to measure salience. *Comunicação na World Association of Public Opinion Research - Annual conference*. Roma, Itália.

- Funkhouser, G. R. (1973). The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion. *Public Opinion Quarterly*, 37(1), 62-75.
- Gallup, G. & Rae, S. F. (1940). *The pulse of democracy: The public-opinion poll and how it works*. New York: Simon and Schuster.
- Gerbner G. (1956). Toward a general model of communication. *Educational Technology Research and Development*, 4(3), 171-199.
- Ghanem, S. (1997). Filling in the tapestry: The second level of *Agenda-setting*. In Maxwell McCombs, Donald Shaw, & David Weaver, *Communication and democracy – Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory* (pp. 3-14). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- González, J. J. (2008). Los medios en la democracia avanzada. ¿Hacia una democracia de audiencia? In Juan Jesús González & Miguel Requena, *Tres décadas de cambio social en España* (segunda edición) (pp. 345-382) Madrid: Alianza Editorial.
- González, J. J., & Bouza, F. (2009). *Las razones del voto en la España democrática 1977-2008*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Guo, L., & McCombs, M. (ed.) (2016). *The power of information networks: New directions for agenda setting*. New York: Routledge.
- Guo, L., Vu, H. T., & McCombs, M. (2012). An expanded perspective on agenda-setting effects: Exploring the third level of agenda setting. *Revista de Comunicación*, 11, 51-68.
- Hallin, D., & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iyengar, S. & Kinder, D. (1987). *News that matter: Television and american opinion*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jamieson, K. (1992). *Dirty politics*. New York: Oxford University Press.
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. (1979). *La influencia personal*. Barcelona: Hispano Europa.
- Kim, Y., Kim, Y. & Zhou, S. (2017). Theoretical and methodological trends of agenda-setting theory. *The Agenda Setting Journal*, 1 (1), 5-22.

- Kushin, M. (2010). *Tweeting the issues in the age of social media? Intermedia agenda setting between the "New York Times" and Twitter* (tese de doutoramento, Washington State University. Washington: United States).
- Lang, G., & Lang, K. (1983). *The battle for public opinion: The president, the press, and the polls during Watergate*. Local: Columbia UP.
- Lasswell, H. (1927). *Propaganda technique in the World War*. New York: Knopf.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B., & Gaudet, H. (1944). *People's choice*. New York: Columbia University.
- Lippmann, W. (2003 [1922]). *Public opinion*. Madrid: Editorial Langre.
- Linsky, M. (1986). *How the press affects federal policy-making*. New York: Norton.
- López, P., & Vásquez, J. (2018). Agenda temática y Twitter: elecciones presidenciales en América Latina durante el período 2015-2017. *El Profesional de la Información (EPI)*, 27(6), 1204-1214.
- López-Escobar, E., Llamas, J. P., & McCombs, M. (1996). Una dimensión social de los efectos de los medios de difusión: agenda-setting y consenso. *Comunicación y Sociedad*, 9 (1 e 2), 91-125.
- López-Escobar, E., Llamas, J. P., & Rey, F. (1996). La agenda entre los medios: primero y segundo nivel. *Comunicación y Sociedad*, 9(1 e 2), 67-89.
- MacKuen, M. B., (1981). Social communication and the mass policy agenda. In M. B. MacKuen & S. L. Coombs (eds), *More Than News: Media power in public affairs* (19-46). Beverly Hills: Sage
- Manin, B. (1998). *Los Principios del Gobierno Representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Matthes, J. (2005). The need for orientation towards news media: Revising and validating a classic concept. *International Journal of Public Opinion Research*, 18(4), 422-444.
- McCombs, M. (1992). Explorers and surveyors: expanding strategies for agenda-setting research. *Journalism Quarterly*, 69, 813-824.
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda*. Barcelona: Paidós.

- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The *Agenda-setting* function of the mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- McCombs, M., Shaw, D., & Weaver, D. (2014). New directions in agenda-setting theory and research. *Mass Communication and Society*, 17(6), 781-802.
- McCombs, M., & Valenzuela, S. (2014). Agenda-setting theory: The frontier research questions. En K. Kenski & K. H. Jamieson (eds.), *The Oxford handbook of political communication* [online version]. Oxford, England: Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199793471.013.48.
- Meraz, S. (2009). Is there an elite hold? Traditional media to social media agenda setting influence in blog networks. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14(3), 682-707.
- Meraz, S. (2011). Using time series analysis to measure intermedia agenda-setting influence in traditional media and political blog networks. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 88(1), 176-194.
- Noelle-Neumann, E. (1974). The spiral of silence: A theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24, (2), 43-51.
- Parmelee, J. (2014). The agenda-building function of political tweets. *New Media & Society*, 16(3), 434-450.
- Patterson, T. (1993). *Out of Order*. New York: Knopf.
- Price, V. (1992). *Public Opinion*. Newbury Park, CA, Sage,
- Rodríguez, R. (2004). *Teoría de la Agenda-Setting: Aplicación a la enseñanza universitaria*. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales (OBETS). Alicante: Universidad de Alicante.
- Rodríguez, R. (2009). La agenda de los alumnos en clase, profesores como medios y agenda-setting. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 15, 431-442.
- Rodríguez, R. & Castromil, A. (2010). La circulación social de los encuadres periodísticos en tiempo de campaña electoral: Transmisión, influencia y atribución de responsabilidad, *Revista de Estudios de Comunicación Zer*, 15(29), 193-212.

- Severin, W. & Tankard, J. (1979). *Communication theories: Origins, methods and uses*, New York: Hastings House.
- Shoemaker, P., & Reese, S. (1994). *La mediatización del mensaje. Teorías de las influencias en el contenido de los medios de comunicación*, México: Diana Técnico. Versión original, 1991, *Mediating the message: Theories of influences on mass media content*. New York: Longman Publishing Group.
- Wanta, W., & Alkazemi (2017). Agenda-setting: History and research tradition. In Patrick Rössler (editor-in-chief), Cynthia A. Hoffner & Liesbet van Zoonen (associated editor) *The international encyclopedia of media effects*. S/l.: John Wiley & Sons, Inc. <https://doi.org/10.1002/9781118783764.wbieme0030>
- Weaver, D. (1980). Audience need for orientation and media effects. *Communication Research*, 7(3), pp. 361-373.

Parte II

DESENVOLVIMENTOS

O PODER DE AGENDAMENTO NA ERA DOS NOVOS *MEDIA*: QUEM DEFINE A AGENDA E COM QUE CONSEQUÊNCIAS

Gil Baptista Ferreira

Instituto Politécnico de Coimbra

gbatista@esec.pt

<https://orcid.org/0000-0002-5917-1248>

Embora se mantenha como um modelo altamente influente, o agendamento¹ é, desde o início do século, uma ideia desafiada pelo aparecimento e pela generalização da Internet. De um modo muito concreto, ao surgimento das novas tecnologias correspondeu um elevado aumento do número, da diversidade e da natureza dos canais de *media*, onde todos podem ser simultaneamente produtores, difusores e consumidores de mensagens. Toda esta diversificação tornou obrigatoriamente objeto de debate o papel do agendamento na vida democrática e a relevância da ação dos *media* nos processos de produção de consenso social.

É neste contexto que a questão de saber se a Internet induz, aprofunda ou atenua os efeitos do agendamento na opinião pública tem vindo a inspirar um grande número de investigações empíricas, com sentidos, objetivos e resultados diferentes. Independentemente das perspetivas que organizem os debates sobre este tema, é hoje claro que a definição de agenda online tornou-se uma nova fronteira, a partir de onde os estudiosos

1. “Estabelecimento da agenda” poderia ser a melhor forma de traduzir “agenda-setting”, mas, na sequência de outros trabalhos importantes sobre o mesmo tema em língua portuguesa (Traquina, 2000) decidimos utilizar o termo “agendamento”.

dos *media* procuram avaliar o seu impacto na vida social. No essencial, são duas as questões que se colocam: 1. saber se os fundamentos do modelo, na sua versão anterior, persistem com validade e condições de aplicabilidade, num tempo em que os *media* se transformaram de modo tão significativo, e 2. quais as consequências (sociais, políticas) que resultam das suas novas condições.

A discussão sobre esta matéria é marcada não apenas pelo facto de os novos *media* apresentarem características essencialmente diferentes das que possuem os *media* convencionais, mas também pelo facto de aquilo que entendemos por novos *media* se encontrar ainda hoje num processo marcado por rápidas e importantes transformações, as quais influenciam, entre outros aspetos, o modo como as pessoas interagem com a informação. Uma análise desenvolvida pelo *Pew Research Center* (2014) descreve a ocorrência de três revoluções tecnológicas apenas desde o início do presente século, em pouco mais de década e meia: a generalização da banda larga, a conectividade móvel e o desenvolvimento das redes sociais. Estas mudanças afetaram tanto a quantidade como a disponibilidade da informação, relativizaram as fronteiras entre comunicação privada e pública e abriram a possibilidade para *peessoas antes conhecidas como audiência* (Rosen, 2006) partilharem, comentarem e produzirem informação de um modo sem precedentes na história.

Em consequência, a Internet tem vindo a tornar-se cada vez mais relevante enquanto fonte de informação. É hoje, a seguir à televisão, a segunda fonte de informação mais importante, e os dados conhecidos mostram uma tendência para uma viragem, lenta, mas inevitável a favor do online (Newman et al, 2016: 86). Associada a esta tendência encontra-se uma outra, mais recente, mas de não menor impacto: o surgimento dos *media* sociais enquanto fonte informativa foi acompanhado por uma mudança drástica no modo como a informação é produzida e, sobretudo, como é acedida e consumida. Em acordo com o *Pew Research Journalism Project* (Holcomb, Gottfried & Mitchel, 2013), 30% dos americanos obtêm as suas notícias a partir do Facebook; 10% do YouTube e 8% do Twitter. Ao mesmo tempo, e em estreita

conexão, os consumidores de notícias recorrem a “amigos” e às suas ligações online para aceder às notícias, desse modo substituindo os filtros profissionais dos *media* institucionalizados (*mainstream*) por filtros sociais. Entre diversos outros estudos, a pesquisa desenvolvida pelo *Pew Research Center* (Mitchel, Kiley, Gottfried & Guskin, 2013) confirma esta tendência e faz notar que este filtro pode não ser consciente - 78% dos utilizadores que acederam às notícias através das redes sociais fizeram-no motivados por outras razões. Independentemente de todos estes dados e da percepção destas transformações, é hoje inquestionável que tanto o processo de construção como de consumo de notícias mudaram dramaticamente. Esta mudança tem em consideração três elementos estruturantes. Primeiro, para além dos meios que já nasceram no ambiente digital, a generalidade dos *media* está hoje presente online; segundo, a web 2.0 fornece espaços onde atores que antes não se encontravam nos *media* (como organizações, grupos ou indivíduos) podem produzir e distribuir as suas histórias; por fim, os públicos podem agora, de forma ativa, seleccionar entre uma vasta gama de fontes.

Em conjunto, todos estes elementos traçam a nova fronteira do agendamento.

A minha agenda

O contexto descrito acima torna mais premente o questionamento acerca da validade atual da noção de agendamento. Passados alguns anos (pelo menos década e meia) de debate teórico e pesquisas empíricas sobre esta matéria, é possível delinear os contornos que separam dois campos distintos de entendimento acerca da função de agendamento dos *media*, submetidos a este novo ambiente. Naturalmente, esses campos fornecem leituras opostas sobre o poder dos *media*.

Um entendimento possível considera que, se um pressuposto fundamental da hipótese do agendamento é o de que as pessoas recebem as suas notícias a partir de um conjunto finito de fontes de notícias ou meios de difusão, então a existência de múltiplas agendas acessíveis a largos segmentos do público resultará na dissolução do efeito de agendamento, à medida que as audiências se fragmentem e virtualmente cada um possua a sua própria

agenda altamente individualizada, a partir do vasto continente de informações online. Com efeito, à medida que o número de canais de informação aumenta e o número de consumidores de notícias de cada um desses canais, por si, diminui, a ideia de uma agenda homogênea dos *media* torna-se problemática. As características descentralizadas da comunicação através das novas plataformas de comunicação tornariam mais difícil que os *media* clássicos mantivessem o poder exclusivo de serem quem diz às pessoas o que pensar. A diversificação dos meios de comunicação resultará na fragmentação da opinião pública e, portanto, no declínio do poder que os *media* detinham para fornecerem ao público uma agenda comum - isto é, assuntos comuns a pensar e a falar.

Paralelamente, também a própria pesquisa sobre o agendamento assumiu a complexidade crescente deste processo: enquanto as fontes de notícias se expandem, também as pessoas recorrem às tecnologias para filtrar e personalizar o seu acesso à informação, em acordo com gostos e interesses individuais – o que acaba por aumentar a improbabilidade de acordo em relação ao assunto mais importante do quotidiano (Chaffee & Metzger, 2001).

Em 1995, Nicholas Negroponte sugeria uma ideia que se tornou célebre sob a designação de “*Daily Me*”, que descrevia nos termos seguintes:

Imagine um ecrã de computador com notícias e um botão que, como um controlo de volume, permitisse que aumentasse ou diminuísse a personalização. Você poderia ter muitos desses controlos, incluindo um controlo deslizante que se movesse tanto literalmente como politicamente da esquerda para a direita para modificar as estórias sobre assuntos públicos. Esses controlos mudam a sua janela para a notícia, tanto em termos do seu tamanho como do seu tom editorial. (Negroponte, 1995, p. 154)

É esta mesma ideia que dá o tom inicial ao livro de Cass R. Sunstein *Republic.com 2.0* (2009), onde assume que “a tecnologia aumentou grandemente a capacidade de as pessoas ‘filtrarem’ o que querem ler, ver e ouvir. Com a ajuda da Internet, você é capaz de projetar os seus próprios jornais e revistas. Você pode escolher a sua própria programação, com filmes, programas de

jogos, desportos, compras e notícias à sua escolha. Você mistura e combina. (...) Quando o poder de filtrar é ilimitado, as pessoas podem decidir, com antecedência e perfeita precisão, o que vão e o que não vão encontrar” (Sunstein, 2009, pp. 1-3).

Alguns exemplos demonstram que a tendência do mercado dos *media* segue no sentido descrito acima. Verifica-se que são diversos os *media* informativos que, na sua versão digital, permitem (e, em muitos casos, incentivam) níveis de personalização que se traduzem na criação da própria versão do jornal – uma versão que contenha exatamente o que lhe interessa e que exclua tudo o que não quer.

Um exemplo eloquente das transformações é fornecido pela rede social Facebook que, em janeiro de 2014, anunciava o lançamento de um novo serviço, o *Trending*, destinado a alertar, em cada instante, os utilizadores sobre quais os temas mais populares em discussão. Numa mensagem publicada no portal da empresa norte-americana, lia-se que esta funcionalidade foi concebida para “detetar as conversas interessantes e pertinentes, permitindo descobrir os melhores conteúdos do Facebook”. Na prática, “uma lista de assuntos cuja popularidade tenha disparado recentemente” vai aparecer no topo da coluna à direita do *feed* com as últimas atualizações, podendo os utilizadores do Facebook ver as publicações dos seus amigos, misturados com anúncios de natureza comercial. “O nosso objetivo é construir o jornal perfeito personalizado para cada pessoa no mundo”, dizia, a esse propósito, Mark Zuckerberg, adiantando ainda: “Estamos a tentar personalizá-lo para lhe mostrarmos o material que mais lhe interessa.” Acrescentava que cada utilizador será exposto a mais de 1500 estórias por dia, das quais, em média, apenas conseguirá ver cerca de 100 no seu *News Feed*. Com o objetivo de maximizar essa experiência, Zuckerberg informou encontrar-se a estudar, com uma equipa de engenheiros, o comportamento do utilizador, identificando os sinais reveladores do tipo de conteúdo que mais interessa a cada um (Kim, 2004).

Outras aplicações ou funcionalidades adaptam os sites, de forma automática, para mostrarem as informações potencialmente mais relevantes, tendo

conta os hábitos de leitura do utilizador. Um outro exemplo pode ser extraído do site *Google News*: este site descreve-se a si mesmo como um agregador de “estórias semelhantes” que exhibe em acordo com “os interesses personalizados de cada leitor”. A primeira das características que enuncia é, neste mesmo sentido, a personalização de notícias, acompanhada da asserção seguinte: “ninguém consegue ler todas as notícias que são publicadas em cada dia, então porque não configurar a sua página para que lhe mostre as estórias que melhor representam os seus interesses?” Podemos, por fim, considerar os sistemas de gravação de televisão ou de subscrição de programas de rádio em RSS (*Real Simple Syndication*): em ambos os casos, o que temos é um controlo e uma personalização do sistema de comunicação mediático.

A função de *gatekeeping* passa, em grande parte, a ser partilhada com os utilizadores dos *media*, que, além disso, fazem ainda a agregação e a curadoria da informação que consomem. Na expressão de Jim Hall, constroem a sua própria “dieta” informativa (Hall, 2001, p. 18), entregue sob a forma de ficheiros de texto, imagens e som no ecrã de um qualquer dispositivo (fixo ou móvel) de comunicação, respondendo de forma personalizada à configuração dos interesses de cada utilizador. O resultado deste processo possui (ou melhor, partilha) os riscos associados a boa parte da comunicação através dos novos *media*: a “balcanização das notícias através da provisão de informação de nicho” (Hall, 2001, p. 20), ou uma espécie de “bolha informativa” (Pariser, 2011), dentro da qual cada indivíduo se movimenta. Ben Smith, editor-chefe do portal digital de notícias norte-americano *BuzzFeed*, testemunhava há pouco tempo como “vivemos em bolhas de filtros, especialmente nos *media* sociais. Qualquer pessoa que trabalhe com informação passou o último ano a observar como os *media* sociais afetam as opiniões das pessoas sobre o mundo, e como podem fechar esse mundo a opiniões dissidentes” (Smith, 2017).

De um ponto de vista da qualidade da vida pública, este fator representa uma ameaça: reflete-se num ambiente informativo que privilegia a conformidade em prejuízo da diversidade e da pluralidade de opiniões, e com isso dispensa

os indivíduos da exposição a temas e informações contrários aos seus interesses. A diversidade e a pluralidade são condições do bom funcionamento da vida cívica, e eram justamente dois dos valores socialmente institucionalizados pelo jornalismo, que os espaços informativos online, nesta medida, poderão ameaçar (Moreno & Cardoso, 2016). Contudo, muitas vezes alertam para que de uma multiplicidade de agendas fragmentadas não resultará uma plataforma para a discussão política. Num discurso fragmentado, os indivíduos agrupam-se em grupos autorreferenciais que se autorreforçam, “que tendem a tornar as opiniões dos seus participantes mais extremas e menos suscetíveis à conversação entre diferenças políticas, necessárias para alcançar decisões democraticamente fundamentadas” (Benkler, 2006. p. 238). Na seção final (*A partilha de uma agenda*), equacionaremos esta problemática.

A mesma agenda

Mas uma outra leitura sobre os desenvolvimentos dos *media*, e que dê conta da sua relação com os públicos, aponta em sentido distinto: diz-nos que, apesar da multiplicidade de meios de comunicação, as notícias e informações que estes meios fornecem ao público são altamente redundantes e, desse modo, determinam, de forma decisiva, uma mesma agenda comum. Esta linha de entendimento continua a atribuir aos *media* um poder determinante na definição da agenda – e, concretamente, aos *media mainstream*. Consideremos alguns argumentos que suportam esta interpretação.

Para começar, escrevia em 2005 Maxwell McCombs que a concretização efetiva das propostas anteriores estará sempre dependente do cumprimento de duas condições, que necessitam de ser validadas a partir da análise dos desenvolvimentos da comunicação nos ambientes online.

A primeira das condições tem em vista a quantidade de pessoas que acedem à Internet e que regularmente frequentam sites com o objetivo de pesquisar informação ou comentários. Se a clássica função de agendamento dos *media* – a de focar a atenção do público num número restrito de temas – tende a diluir-se porque o público passa a distribuir a atenção pelo vasto conjunto

de assuntos disponibilizados pela Internet, o que McCombs vem questionar é precisamente a existência dessa *audiência*, vasta e fragmentada. Se, nos primeiros tempos, fatores como o acesso (e o correspondente *digital divide*) mostraram de forma clara a importância deste questionamento, o baixo custo e a facilidade do seu uso vieram depois contribuir para a generalização do acesso aos novos *media*. Mas, ao mesmo tempo, mostraram a importância de outros *divide*, sem que os anteriores tivessem desaparecido completamente. Desde logo ao mostrarem que, por exemplo, são os indivíduos com mais formação e os adultos jovens que dominam as audiências na Internet (Salwen et al, 2005).

Numa entrevista recente, McCombs (2015) sublinhava como entre os indivíduos com acesso à Internet e aos *media* sociais existem muitos que escolhem não utilizar algumas, ou mesmo nenhuma, dessas tecnologias, ou utilizá-las com objetivos muito específicos. “O Twitter, por exemplo, é sobretudo utilizado como canal para a participação cívica e política. O Facebook, por seu lado, sendo o mais generalizado canal de comunicação, frequentemente encontra-se desprovido de conteúdos cívicos e políticos” (McCombs, 2015, p. 305). Organizando o público contemporâneo em três grupos (aqueles que não possuem acesso, os que o tendo optam por não utilizar e o grupo composto pelos setores ativos da sociedade), McCombs considera que os conteúdos cívicos e políticos de alguns *media* sociais constituem uma agenda pública, mas apenas para um segmento ativo do público. “Concretamente, a análise dos conteúdos desta agenda pública nada nos diria sobre a agenda pública dos dois outros segmentos da sociedade. (...) Numa perspectiva tecnológica, a agenda dos *media* sociais é a agenda de apenas um segmento de um público segmentado” (McCombs, 2015, p. 305).

A segunda condição é a de que também as agendas informativas online necessitariam de ser bastante distintas entre si, por oposição às agendas relativamente redundantes comuns nos *media* tradicionais. Ora, a partir de estudos que identificam e comparam a percentagem de audiência dos 5 jornais em papel mais lidos nos EUA (que, juntos, representam 21,5%) com os cinco sites informativos mais consultados (41,4%), McCombs demonstra

que “a atenção na Web é ainda mais concentrada que no mundo impresso” (2005, p. 545). Além disso, assinala o facto de muitas fontes de notícias online serem simplesmente subsidiárias das fontes informativas dos *media* tradicionais, o que se traduz numa redundância significativa entre as agendas dos dois ambientes. Na verdade, a realidade descrita por McCombs mostra, por um lado, como a influência económica e organizacional amplia um fenómeno já presente no estudo de Chapel Hill: o facto de “sinergia” corresponder, muito frequentemente, a amortizar os custos e a aumentar os lucros das notícias, o que se consegue distribuindo os mesmos conteúdos através de numerosos canais. O balanço mais recente do fundador da teoria do agendamento confirma esta leitura: “os *media* sociais não mudaram a direção da pesquisa do agendamento, apesar de terem ampliado o seu alcance a sua profundidade. A proposição essencial do agendamento é a referência da saliência de uma agenda para outra, principalmente da agenda dos *media* para a agenda pública. A pesquisa atual indica a manutenção dos ‘velhos’ *media* como fontes primárias de influência. Por vezes, os *media* sociais influenciam de forma direta a agenda dos *media* ou a agenda pública, no que parecem ser exceções ou situações especiais. Em conjunto, os *media* e os *media* sociais formam um amplo coro de comunicação sobre assuntos públicos que assegura um elevado grau de consenso na sociedade (McCombs, 2015, p. 305).

Outras leituras vão no mesmo sentido. Christian Fuchs mostra como (com dados de 2013) tanto os vídeos mais vistos no *YouTube*, como as interações mais comuns no *Facebook* ou as pesquisas realizadas e os resultados obtidos no *Google*, evidenciam a medida em que as grandes corporações internacionais de *media* e outras organizações comerciais controlam a economia política da atenção nessas plataformas. De igual modo, o entretenimento e a música são os temas mais populares, ao mesmo tempo que a política não ultrapassa um nível menor de interesse. A conclusão que propõe é sombria: a Internet e os *media* sociais são hoje espaços estratificados e pouco participados, onde a atenção colonizada é dominada pelas grandes corporações e pelos atores sociais e políticos mais poderosos, que, também nestes espaços, centralizam a formação do discurso e da opinião (Fuchs, 2014, pp. 100-103).

Num outro domínio, também a persistência das normas do profissionalismo jornalístico, tão poderosas online hoje como eram nos *media* tradicionais, permite identificar uma semelhança significativa entre as agendas dos *media* informativos tradicionais e as dos *media* exclusivamente online, e ainda, ao mesmo tempo, a existência de padrões de homogeneidade entre as agendas destes últimos. Como descreviam recentemente Blumler e Coleman (2015, p. 120):

A gama de lentes através da qual as dinâmicas de poder podem ser observadas, desde um nível local a um âmbito global, é certamente mais ampla que na época em que os jornais e os radiodifusores nacionais possuíam um controlo apertado sobre a agenda das notícias. Mas a tendência esmagadora é que as vozes estabelecidas dos mass *media* e das elites políticas permaneçam dominantes online, pelo menos em termos do número de pessoas que alcançam. (...) Em suma, é prematuro falar de um florescimento das fontes e da concorrência de canais.

Uma outra abordagem, desenvolvida por Foster (2012), chama a atenção para o efeito de agendamento exercido por outros intermediários digitais, concretamente pelos agregadores de notícias (como o *Yahoo*, ou, entre nós, o *Notícias ao Minuto* ou o *Sapo Jornais*), os motores de busca (como o *Google*), os *media* sociais (como o *Facebook*) e as lojas digitais (como a *Apple* ou a *Amazon*). Todos enviam aos utilizadores conteúdos noticiosos a partir de outros fornecedores de notícias, utilizando para esse fim uma extensa variedade de *software*, canais e dispositivos, e constituem hoje um importante meio de acesso à informação – em 2012, já entre 20% a 30% dos conteúdos informativos eram alcançados através destas funcionalidades e dispositivos. Particularmente o primeiro grupo – os agregadores de notícias –, situa-se num registo de funcionamento relativamente próximo dos *media* informativos, fornecendo pacotes de informação devidamente ajustados ao perfil do utilizador, chegando ainda a gerar – ou pelo menos editar – novos conteúdos, sem, contudo, lhes serem reservados iguais deveres em termos de pluralidade, propriedade ou regulação. Os consumidores de notícias, por sua vez, formam a própria opinião a partir dos *feeds* do *Twitter* que seguem,

das páginas do *Facebook* e ligações que subscrevem, e de alertas noticiosos digitais que a cada instante recebem. Todo este processo decorre num *continuum* que se alimenta a si mesmo: os sites e os *media* sociais procuram cada vez mais dar aos indivíduos o tipo de conteúdo que eles mais pesquisaram no passado, respondendo a um perfil desenhado pelo seu comportamento ao longo do tempo (Anderson, Downie & Schudson, 2016).

Foster (2012) indica quatro dimensões da ação destes intermediários que merecem uma atenção cuidada, pelas suas potenciais consequências: 1. o controlo que exercem na escolha do que distribuem; 2. os julgamentos editoriais que fazem sobre o conteúdo das notícias que encaminham; 3. o seu papel na transformação dos modelos económicos para o fornecimento de notícias e, por último, uma dimensão com o valor de síntese 4. a sua propensão e capacidade para influenciar a agenda política.

No que aqui nos importa, é igualmente possível (e relevante) pensar estas organizações como *gatekeepers*, na medida em que controlam fluxos, selecionam, classificam e de seguida distribuem informação. Ao fazê-lo, constroem uma agenda e têm um impacto potencialmente profundo no modo como nos integramos, pensamos e participamos na nossa vida em comum. Naturalmente, é possível sustentar que estes intermediários não se afirmam (ainda?) como canal preferencial para o jornalismo. Os *media* propriamente informativos possuem outros canais, privilegiados, através dos quais chegam ao público, e os públicos têm a possibilidade de aceder às notícias através de diversas outras plataformas, de tipos diferentes, analógicos e digitais. No entanto, com o crescimento da importância dos *media* digitais – hoje bastante notório em alguns grupos demográficos chave – o papel destes agentes tenderá a tornar-se progressivamente mais crítico, numa perspetiva dos efeitos sociais. Isto é, decisões tomadas por estes atores (decisões de carácter privado, geralmente motivadas economicamente) poderão ter um impacto significativo sobre um objetivo estruturante (de carácter público, motivado por razões de natureza democrática): garantir o acesso universal a informação de elevada qualidade.

A estes fatores, há a acrescentar a própria ação dos utilizadores dos *media*. Um conjunto importante de pesquisas revela que os utilizadores dos espaços online captam os assuntos dos *media* tradicionais e introduzem-nos nos espaços online: a existência de uma correlação significativa entre as duas agendas - a dos *media mainstream* e a que os cidadãos constroem na Internet – sugere que a saliência da segunda é essencialmente definida pela primeira (Roberts, Wanta & Dzwo, 2002). A percepção desta correlação permite assim questionar o quão diferente conseguem ser os *bloggers* daquilo que eles próprios designam como “elites dos *media*”.

Por outro lado, uma extensa análise recentemente desenvolvida por Hindman (2009, p. 117) mostra que, tal “como o jornalismo tradicional, o tráfego dos blogues está muito concentrado num pequeno número de emissores. Muitos blogues são obra de jornalistas ou desenvolvidos por indivíduos com treino jornalístico. E, jornalistas ou não, todos os dez mais importantes *bloggers* possuem vantagens que os distinguem dos cidadãos comuns.” Acresce ainda que os temas que marcam a agenda na blogosfera não diferem dos temas que animam os *media* tradicionais - mesmo sendo identificada a existência de uma relação complexa e bidirecional entre a cobertura dos *media* e a discussão que ocorre na blogosfera, assim como o papel relevante desempenhado pelo comum dos indivíduos nestes processos de agendamento (Wallsten, 2007, p. 581).

No mesmo sentido, outros estudos mostram como os *media mainstream*, de elite, são mais propensos a exercer o seu poder de agenda sobre um público organizado em termos de *short head*, enquanto os *media* sociais influenciam a agenda de nichos dispersos, agregados em termos de *long tail* – o que sugere que os *media* tradicionais continuam a ser a força motriz em termos de definição da agenda, mas, ao mesmo tempo, nos diz que não são já a única influência (Meraz, 2009).

Também um estudo desenvolvido por Renita Coleman e McCombs (2007) assinala a complexidade das formas de agendamento na era dos novos *media*. Nele, os autores partem de um conjunto de percepções claras: 1) a de que uma das mais acentuadas diferenças entre gerações é a que se refere ao uso

que fazem dos *media*; em consequência, 2) os jovens obtêm mais notícias de fontes não tradicionais (como a Internet) e menos de jornais ou da televisão. E assim, devido ao grande número de fontes disponíveis, possuem muito mais agendas alternativas, facilmente acessíveis e com níveis de utilização e popularidade elevados. A consequência esperada, no que se refere em concreto a esta faixa geracional, seria, assim, a diminuição do efeito de agendamento. Contudo, e apesar de se ter evidenciado que a geração mais jovem possui menores níveis de exposição aos *media* tradicionais que as restantes gerações, e que utilizam significativamente mais a Internet, não se registaram dados que suportassem a intuição de que a diversidade dos *media* conduziria ao fim da ideia de agenda pública comum tal como a entendemos. Na verdade, e segundo os dados do estudo desenvolvido por Coleman e McCombs (2007), diferentes usos dos *media* não se traduziram em influências significativas em termos de efeitos de agendamento – tendo-se mantido uma correlação forte entre a agenda dos *media* tradicionais e a agenda dos jovens.

Outros estudos mostram que, muito embora as discussões políticas online gozem de uma ampla participação, na realidade são frequentemente dominadas por políticos que as utilizam para defender as suas agendas (Jensen, 2003). Fuchs (2014) assinalava, com dados de 2013, o tão celebrado domínio de Barack Obama no *Facebook*, onde era o político com mais seguidores (mais de 35 milhões), sendo que figuras alternativas no debate político, Michael Moore ou Noam Chomsky por exemplo, não possuíam mais que 750 mil ou 550 mil seguidores, respetivamente. No mesmo sentido, nota Benkler que a atenção na Internet “é muito mais concentrada do que aquilo que pensávamos há poucos anos: um reduzido número de *sites* é altamente ligado, e a vasta maioria dos “falantes” não é ouvida. (...) Ao contrário de cada indivíduo a ler um jornal personalizado e completamente diferente, a grande maioria dos utilizadores acaba por descobrir os mesmos *sites*” (Fuchs, 2014, p. 100).

Trata-se, de facto, da distinção subscrita por Hindman entre *falar* e *ser ouvido*, isto é, a capacidade de as opiniões de indivíduos comuns serem

consideradas pelos seus pares. Com efeito, no que se refere à caracterização dos espaços públicos online, “os factos têm pouca semelhança com os mitos que continuam a moldar a discussão pública e o debate académico”; nesses espaços dominam “poderosas hierarquias que determinam a forma de um meio que continua a ser celebrado pela sua abertura” (Hindman, 2009, p. 18). Muito embora os indivíduos enfrentem poucas barreiras formais para publicar as suas opiniões online, a abertura é-o apenas no seu sentido mais aparente e superficial. Se adotarmos uma perspetiva de análise da agenda política que coloque o foco *não sobre quem publica, mas sobre quem é lido*, constatamos que há muitas barreiras formais e informais que impedem os indivíduos comuns de alcançarem audiências amplas. Efetivamente, a maioria dos conteúdos online é preterida numa hierarquia estrutural que, entre outros fatores, é motivada pelos algoritmos de busca que compõem a Internet – por isso, não atraem visualizações e, na maioria dos casos, é-lhes destinada uma relevância política mínima. O ponto de chegada pode assim obrigar a uma avaliação paradoxal, de sinal contrário à pulverização das agendas que a generalidade das análises críticas antecipava: “numa rede com um pequeno número de sites altamente visíveis que praticamente todos leem, o problema da fragmentação encontra-se resolvido” (Benkler, 2006, p. 238).

Na verdade, o que as conclusões descritas ao longo das últimas duas seções nos mostram é que, mais do que compreender a ação dos *media* sobre os públicos, importará, a montante, identificar e considerar as dinâmicas que, em cada um dos casos, modelam a agenda dos *media*.

Quem determina a agenda dos *media*?

A evolução da perspetiva teórica do agendamento levou a que este conceito tenha implicado a abertura a abordagens que o tornaram, em certa medida, “guarda-chuva” para outros conceitos chave nos estudos área dos *media*. Deste modo, enquanto fases iniciais da pesquisa sobre o agendamento se centravam na questão “Quem determina a *agenda pública* – e em que condições?”, a mais recente fase do trabalho centra a sua atenção na pergunta

“quem determina a *agenda dos media*?” – observam os promotores iniciais da noção de agendamento, num importante artigo de avaliação dos 25 anos da proposta teórica (McCombs & Shaw, 1993). Steve Chaffee e Miriam Metzger, ainda em 2001, defendiam que os novos *media* transformam os postulados das tradicionais teorias da comunicação. Antecipando os desenvolvimentos que ganhariam forma nos anos seguintes com os blogues, previram que “o problema-chave do agendamento deslocar-se-á do que os *media* dizem às pessoas para pensar para o que as pessoas dizem aos *media* que querem pensar” (Chaffee & Metzger, 2001, p. 315). Este recentramento veio permitir o estabelecimento de importantes pontes entre a pesquisa sobre o agendamento e várias subáreas das ciências sociais, da comunicação e do jornalismo.

Tomemos, desses desenvolvimentos, a importante ligação com um outro conceito relevante do estudo dos *media*, já abordado acima: o de *gatekeeping*. Com efeito, se para muitos observadores o mais importante impacto da Internet terá vindo da eliminação dos *gatekeepers* dos velhos *media*, a verdade é que os últimos anos assistiram a um reavivar da atenção a este efeito (Hindman, 2009, p. 12). Este crescente interesse pode ser compreendido do modo seguinte: para além do efeito de agendamento, é sabido que aos *media* tradicionais correspondia uma função associada - a função de filtro, ao reterem as informações com reduzido valor-notícia, ao mesmo tempo que produzem e distribuem as que o têm. O processo de *gatekeeping* surge com um papel preponderante na definição do conjunto de informações que se tornará a agenda dos *media*. Num contexto em que todos podem produzir e disseminar qualquer informação, também a função de *gatekeeping* modificou a sua natureza: nalgumas leituras terá deixado “de fazer sentido uma vez que deixa de existir um só ‘gate’ que alguém teria a função de manter ou guardar” (Moreno & Cardoso, 2016, p. 299).

Como mostrámos acima, em comparação com outros *media*, a Internet oferece muitas mais oportunidades para indivíduos comuns interagirem entre si e com os jornalistas. Foi descrito como os leitores podem personalizar um

portal de notícias (seja uma página online de um jornal ou um agregador de notícias), escolhendo as categorias e ordenando-as em acordo com as suas preferências, atuando como *gatekeepers* de si próprios – e desse modo definindo a sua agenda. Nas atuais plataformas, qualquer leitor pode ainda, na maioria dos jornais, dirigir uma mensagem a um editor ou a toda uma vasta audiência. Ora, “este alto nível de interatividade transforma os membros da audiência em *gatekeepers*” (Shoemaker & Vos, 2009, p. 6), que, de diversos modos e em diferentes graus, afetam a agenda.

Esses modos e graus estão presentes na perspectiva de Papacharissi, quando assinala que o ato de “submeter, escolher e aprovar formas particulares de *estórias* jornalísticas confirma, contradiz ou expande as agendas informativas *mainstream* e transforma os leitores em *gatekeepers* noticiosos” (Papacharissi, 2010, p. 153). Na perspectiva da investigadora grega, na posse destes privilégios de agendamento, as audiências procurarão formas de negociar as suas preferências e interesses individuais num espaço de valorização cambial de agendas (*gatekeeping currency*). A investigadora grega descreve este utilizador e cidadão online como alguém particularmente interessado em desafiar as noções clássicas de público e privado – que assume como prioridades “a ampliação e a sobreposição das agendas públicas e privadas; não a revigoração da esfera pública” (Papacharissi, 2009a, p. 239). Num registo menos definitivo, as transformações dos *media* não significarão especificamente a diluição dos conceitos de *gatekeeper* e de *agendamento* - antes implicam a sua apreciação sob novas variáveis, que, embora os alterem de forma essencial, não lhes retiram validade e interesse.

Tratando-se embora de um debate controverso, consideramos que os mecanismos de filtragem desempenham um papel crítico na definição do ambiente informativo mediático, mesmo na era da Internet. Alguns dos modos de filtragem da informação são familiares, e resultam, desde logo, do facto de os *media mainstream* serem dominantes também na Internet. Mas outros aspetos do *gatekeeping* online são novos, e é a esses que importa conceder uma atenção especial. Esta atenção justifica-se de forma acrescida

pelo facto de muitos utilizadores da Internet utilizarem os motores de busca como ferramenta para encontrarem melhores informações, verificarem outras fontes e descobrirem novos dados, de modo a poderem estourar as bolhas de filtragem e a abrirem as câmaras de eco que, habitualmente, surgem a caracterizar a blogosfera e as mais recentes redes sociais (Dutton, 2017). Uma das importantes variáveis para a necessária apreciação do *gatekeeping* e, correspondentemente, do agendamento, é a *infraestrutura da Internet* e a filtragem, não inteiramente consciente, que ela exerce. Sem pretendermos ser exaustivos no aprofundamento desta dimensão, centremo-nos na estrutura de ligação (*linkagem*) da Internet, fundamental para determinar quais os conteúdos que os indivíduos veem. Estas ligações são o modo através do qual os utilizadores acedem às páginas, e, depois, “viajam” de uma para a outra. Muito embora anunciem e pareçam possuir, à partida, condições de igualdade, a verdade é que quanto mais caminhos conduzirem a uma página, mais tráfego ela passará a ter. Igualmente, o padrão de ligações que conduz a cada site determina a sua posição nos resultados fornecidos pelos motores de busca. Resulta daqui que, devido à infraestrutura da Internet, os conteúdos online não possuem igual visibilidade ou condições de acessibilidade: alguns sites são projetados de forma consistente para o topo de motores de busca como o *Google* ou o *Yahoo!*, enquanto outros não chegam a ser indexados por esses mecanismos.

Importa, neste momento, dedicar um olhar mais cuidado à própria essência dos motores de busca, e nos códigos que os estruturam. Concretamente, e a título ilustrativo: o algoritmo de busca do *Google* utiliza mais de 200 fatores para descobrir como estabelecer uma priorização dos resultados que irá dar a uma determinada pesquisa de informação. Um dos primeiros critérios que estabelece é o grau de coincidência entre o conteúdo do site e a questão concreta colocada. Ora, como se encontra descrito, “o *Google* quer responder a perguntas, e frequentemente é muito bom nisso.” Contudo, quando a questão remete para tópicos que envolvem, na resposta, uma agenda oculta ou implícita – como por exemplo expressar dúvidas sobre factos históricos ou espalhar rumores – a facilidade e prontidão de resposta deixa de ser uma

força para se tornar uma das fragilidades desta ferramenta. Sabe-se hoje que “sites que intencionalmente apresentam desinformação e propaganda encontram-se amarrados à ansiedade do *Google* para responder a perguntas. Esses sites, traficando o que por vezes se designa como *fake news*, capitalizam a tendência das pessoas para fazerem as perguntas diretamente ao *Google*. Este é um exemplo importante dos efeitos sobre o mundo real de como os algoritmos são feitos” (Maher, 2017).

É tomando em conta esta estrutura de funcionamento da Internet que os editores e os produtores de notícias, anteriormente os principais *guardiões* daquilo que o público via e ouvia como notícias, foram substituídos, em parte por *diretores de tráfego* online, e noutra parte pelos *consumidores de conteúdos* de *media* digitais. Atendamos neste ponto aos *diretores de tráfego online*: Anderson, Downie e Schudson (2016) referem-se, especificamente, aos programadores de algoritmos que determinam que notícias são mais facilmente encontradas em motores de busca e partilhados nas redes sociais; aos analistas de dados digitais que investigam que conteúdo atrai mais tráfego aos seus sites; e, por fim, aos curadores de conteúdos personalizados nos novos *media*. Une-os uma perspectiva comum: uma mesma expectativa em relação às audiências online que aquela que havia em relação aos públicos dos meios offline – que sejam traduzidas em termos de “audiências para vender aos anunciantes” (Deuze, 2009, p. 23). Mas, mais do que isso, em conjunto ajudam a determinar o que os indivíduos veem primeiro – muitas vezes, o único conteúdo que veem - quando acedem a um site ou quando um *pop up* é projetado no ecrã do computador ou do *smartphone*.

Mas a questão da determinação da agenda dos *media* implica um olhar mais específico ao exercício do jornalismo – pelo potencial que o jornalismo detém no âmbito deste processo. Uma perspectiva otimista em relação a esse potencial é desenvolvida por Jan Schaffer, uma das principais proponentes do modelo que designa por *jornalismo interativo*, que define sob a forma de um amplo programa de renovação das práticas jornalísticas. Enunciava há década e meia novas definições de notícia e novas formas de envolver

o público na agenda dos *media*, de usar a tecnologia e de interagir com a(s) comunidade (s). “Um jornalismo que alcance não apenas o ruído das nossas comunidades, mas também os silêncios. As notícias que não vão ver espalhadas por todos os outros jornais da cidade. E a informação que liga os pontos e dá sentido ao que acontece nas suas comunidades, não apenas ontem, mas ao longo do tempo” (Schaffer, 2001). A proposta de Schaffer traz consigo uma transformação incisiva em relação à tendência que, na sua ótica, se tornara dominante: em vez de notícias unidimensionais e monológicas, o jornalismo passaria a ser composto por muitas mais vozes e perspectivas (*multivoiced*), tornadas “audíveis” pela interação permitida pelas novas ferramentas tecnológicas (Heinonen, 1999, p. 82) – refletindo na agenda dos *media* a agenda dos cidadãos.

Esta dinâmica tem associados dois fatores interligados (Moreno & Cardoso, p. 2015): a *abundância* de informação e a *facilidade de acesso* à produção de informação. O resultado é incontestável: há hoje muito mais factos ao alcance dos indivíduos, e as fontes de informação podem ser consultadas, validadas e referenciadas diretamente através de um simples clique. Este contexto permite a John Pavlik antecipar aquilo que entende como um desenvolvimento bastante promissor, de um ponto de vista cívico: com um bilião de pessoas a utilizarem os *media* sociais e um número muito superior de dispositivos móveis em uso no mundo inteiro, o potencial impacto cumulativo dos *media* noticiosos móveis na democracia será sempre profundo. “Os quase omnipresentes *media* digitais móveis podem dar poder ao indivíduo, e potencialmente acabar com a divisão digital e com o fosso informativo. Com um diálogo ativo e interativo entre os jornalistas profissionais e os indivíduos ligados à rede, por alguns designados como jornalistas-cidadãos, será possível diminuir o abismo de conhecimentos em assuntos de importância pública. Há a possibilidade de fazer com que os cidadãos se dediquem à democracia digital” (Pavlik, 2011, pp. 111-2).

O processo acima descrito é geralmente associado ao potencial existente nas plataformas de redes sociais digitais. É um facto que a abundância

de informação aumenta as oportunidades de os cidadãos exercerem autonomamente formas de vigilância democrática, procurando histórias não contadas, comparando versões (entre si e com dados objetivos disponibilizados em canais muito diferentes e de dimensão global), às quais podem ainda adicionar as suas próprias perspetivas e testemunhos. Quando as pessoas se envolvem através de redes sociais *mediadas*, como o *Facebook* ou o *Twitter*, onde as agendas são difundidas através de círculos de amizade *imediatos* e *distantes*, frequentemente são expostas a ideias e informações a que não teriam chegado pelos ambientes de *media* convencionais – o que implica compreender como se processam as agendas contemporâneas, mais interdependentes, mas com menor coordenação.

Através do envolvimento de um grande número de utilizadores, será possível criar, nesses espaços, agendas de temas com valor informativo, alternativas às selecionadas pelos editores de notícias dos *media mainstream*. A literatura científica refere de forma abundante o papel de agendamento desempenhado pelo *YouTube*, pelo *Facebook* e pelo *Twitter* em diversos momentos da história recente, sobretudo após as eleições iranianas de 2009 (Newman, 2011). O processo tem sido replicado com impactos distintos e, também, com qualidade democrática diversa, como veremos abaixo. No essencial, trata-se de *histórias* trazidas numa primeira fase pelos *media* sociais, e depois “contextualizadas e validadas pelos *media* convencionais” (Foster, 2012, p. 21), em todo o caso impondo a reapreciação do exercício de *gatekeeper* e do processo de agendamento.

Importa manter presente o entendimento de que os blogues, o *Twitter* ou o *Facebook* não devem ser confundidos com o jornalismo, nem tão pouco com uma esfera pública. Como foi mostrado, o seu valor consiste em mostrar o conflito entre público e privado – um conflito intemporal enfatizado pelas tecnologias online (Papacharissi, 2009a). Acompanhamos a questão formulada por Blumler e Coleman (2015): será que a exposição a padrões de *media* fragmentados e significa que as pessoas estão a observar o mundo a partir de uma mais ampla gama de perspetivas, ou será que grupos ideológicos se

reúnem nos *sites* em que confiam para neles observarem o seu fragmento de mundo, e, a partir dele, reforçarem as suas predisposições inflexíveis?

O passado revela com clareza os danos provocados pelos velhos operadores de *agendamento*, implacáveis na recusa de argumentos que consideravam fora do *mainstream* ou do consenso político. É possível afirmar de igual modo como a ausência de um padrão mínimo de ordem discursiva traz consigo a ameaça de impedir o debate, a intercompreensão e o entendimento sobre questões de interesse comum. Noutros termos, formas de uso atomizado dos *media* online, em contextos de privacidade, não definem os indivíduos como públicos, nem esses espaços como esferas públicas (Dahlgren, 2005).

Media sociais e a agenda pública: o caso Brexit

Uma análise dos efeitos que a reapreciação anterior possui sobre a realidade social e política pode ser feita tomando como objeto de estudo um conjunto vasto de desenvolvimentos contemporâneos – de natureza diferente, apesar de traços comuns. Tomemos como ilustração o referendo britânico do *Brexit* – e façamo-lo através de uma análise que não se limite a entendê-lo como mero subproduto de formas de populismo ressurgente, mas o insira no quadro mais geral do atual paradigma da sociologia dos novos *media*.

Estudos empíricos realizados em vários períodos anteriores ao referendo antecipavam já todo um conjunto importante de transformações, visíveis a partir do comportamento dos indivíduos nos *media* sociais. Seguimos os dados recolhidos e as conclusões apresentados pelo investigador da Universidade de Oxford Vyacheslav Polonski (2016) sobre o impacto dos *media* sociais nos resultados do referendo à permanência do Reino Unido na União Europeia. Nesta medida, se tomarmos como indicadores de envolvimento o número de utilizadores que interagiram com *like* e o número de partilhas e comentários em relação a cada publicação sobre o tema União Europeia, nos 30 dias anteriores à votação, é-nos possível verificar que as pessoas que apoiavam a campanha *leave* se encontravam muito mais envolvidas no tema do que sucedia com os seus oponentes, da campanha *remain*.

Concretamente, os dados mostram que entre as 20 páginas online com maior envolvimento encontravam-se 7 explicitamente pro-*exit*, duas delas as primeiras, somando em conjunto mais de 1,3 milhões de interações. Por seu lado, nas mesmas 20 páginas apenas figuravam duas associadas ao *remain*, que contavam menos de 150 mil interações: a 8ª, do grupo *Britain Stronger in Europe*, e a 18ª, do Primeiro-ministro demissionário David Cameron.

Também a análise da pesquisa do termo *Brexit* na Internet (o termo que resumia o objeto da votação) produziu resultados que evidenciam uma leitura semelhante. Na verdade, uma primeira abordagem não dá conta do fosso existente em termos de atividade dos indivíduos: a principal página da campanha *remain* (*Britain Stronger in Europe*) passava, aquando do referendo, os 558 mil seguidores, em comparação com 767 mil seguidores da página *Leave EU*. Contudo, é no grau de envolvimento dos indivíduos que se manifesta a diferença: durante os 6 meses anteriores, as publicações na página *remain* resultaram em mais de 3,3 milhões de interações (gostos, partilhas e comentários); por seu lado, a página *leave* produziu mais de 11 milhões, isto é, mais que triplicou. Em algumas das plataformas de *media* sociais mais utilizadas, os dados indicam uma desproporção ainda maior. Por exemplo: sendo os apoiantes do *leave* no *Instagram* o dobro em relação ao *remain*, foram, no entanto, cinco vezes mais ativos que os segundos. O mesmo padrão assumia uma intensidade de 7 para 1 no *Twitter*.

Mas também os conteúdos das publicações mostravam diferenças importantes entre os dois campos oponentes. Nas mensagens favoráveis ao *leave*, as pesquisas identificaram um tom mais intuitivo, direto e com um forte pendor emocional – características que facilitam a assimilação rápida e a *mediata* propagação viral. Com efeito, são conhecidas evidências de que mensagens marcadas por conteúdos emocionais – seja a raiva, o afeto ou uma mera irritação – se propagam mais depressa nas redes sociais que mensagens focadas em aspetos racionais, técnicos ou económicos. Usando linguagem muito simples, com poucas palavras de poucas sílabas, estas mensagens espalharam-se rapidamente pela Internet, e foram muitas vezes

reforçadas com *memes* divertidos, em vez de perspectivas ou dados rigorosos. De ambos os lados, as pessoas experimentaram grande confusão e manifesta dificuldade em utilizar argumentos de natureza económica – os quais, de um ponto de vista racional, detinham inquestionável relevância. O foco foi dirigido com mais frequência para os aspetos emocionais – aos quais o utilizador comum dos *media* sociais foi exposto de forma sistemática, sob a forma de um turbilhão de publicações.

O estudo de Polonski (2016) descreve, assim, o modo como o *remain* perdeu a batalha online muito antes de perder a batalha no terreno. Ao sentirem, de forma consistente e inegável, a voz do *leave* com um poder esmagador em todas as plataformas de redes sociais, os apoiantes do *remain* optaram por ignorar “a voz da Internet”, “algo sem conexão com o mundo político real”; isto é, “como um parque de diversões para *trolls* e adolescentes.” Desde Lippmann que estamos alertados para o grave erro que é considerar que as vozes dos *media* (e os *pseudo-ambientes* que criam) não possuem conexão com as situações políticas reais. Escreve Polonski, por fim, que “na medida em que mais e mais pessoas despendem uma proporção significativa das suas vidas online, os *media* sociais tornam-se uma forma cada vez mais poderosa para ajudar e influenciar a disseminação de ideias e mensagens políticas. O que o referendo da União Europeia nos ensinou é que esta tecnologia aceleradora está aberta a todos e pode ser usada para moldar a agenda pública e impulsionar a mudança social – para melhor ou para pior.”

Um outro ângulo do mesmo problema é apontado por Katharine Viner, editora do *The Guardian*, quando escreve que “torna-se muito difícil alguém dizer qual a diferença entre factos verdadeiros e ‘factos’ que não o são. (...) Os factos não funcionam. (...) Quando os factos não funcionam, e os eleitores não confiam nos *media*, todos acreditam na ‘sua’ verdade” (Viner, 2016). Viner denuncia, nestas palavras, uma das faces da fragilidade crescente dos *media mainstream*, já referida acima: o afrouxamento do controlo do que classifica como “limites da expressão pública aceitável”. Durante décadas os jornalistas das grandes organizações de *media* possuíam a função de

gatekeeper: exerciam-na sempre que ajuizaram sobre quais as ideias que podiam ser publicamente discutidas e quais as que eram demasiado radicais, indevidamente fundamentadas ou que não se traduziam num contributo cívico.

Ora, como é hoje muito visível, os novos *media* criaram um ambiente cada vez menos compatível com as estruturas e as práticas que mantiveram a distinção entre os vários tipos de notícias e entre elas e outros conteúdos (entretenimento, por exemplo). À medida que essas paredes se desmoronaram, a forma e o conteúdo da informação, e igualmente de outros produtos não informativos, passou a assemelhar-se mais estreitamente – afrouxando aquilo que sempre foi uma distinção construída socialmente. É-nos hoje possível verificar que o enfraquecimento destes filtros é, em simultâneo, positivo e negativo, com oportunidades e perigos (Williams & Carpini, 2004).

O lado mais sombrio dos novos *media* traduz-se no “receio de que os volumes de dados disponíveis na era da informação possam dominar a tomada de decisão pública inteligente e minar os padrões tradicionais que orientaram o juízo jornalístico profissional, ético e inteligente” (Underwood, 2001: 108). É hoje possível constatar que, na Internet, uma miríade de estórias (que vão de insultos anónimos, a notícias falsas ou às mais insólitas teorias da conspiração) é mantida lado a lado com as páginas digitais dos *media mainstream*. “Por mais animadas que as pessoas se encontrem com este acesso a um ambiente de ciberespaço amplamente aberto, é claro que estamos a pagar um preço pela perda de editores confiáveis a atuarem segundo o antigo papel do *gatekeeper* que mantinha a agenda pública focada *on the high road*” (Underwood, 2001, p. 108). Num segundo nível de análise, esta realidade pode tornar-se mais sombria ainda, na exata medida em que os *media mainstream* sigam as agendas das redes sociais – agendas criadas e alimentadas pela ação de indivíduos, mas também por organizações de várias naturezas (político-partidária, corporativa, comercial). Em resultado, os *media* tradicionais acabam, muitas vezes, por comportar-se como *cataventos digitais* (Newman, 2011) que reproduzem agendas que não criam nem controlam.

A agenda do jornalismo

A complexidade da relação entre os *media* e o público na definição da agenda, apontada no final da seção anterior, pode ser abundantemente ilustrada a partir do atual ambiente mediático. Tomemos de forma breve dois exemplos reveladores dessa complexidade.

O primeiro caso (figura 1) é uma publicação na página pessoal do editor online do jornal *Público*, Hugo Torres, datada de 16/03/2017, onde manifesta o desapontamento pela nula atenção que os leitores dedicam a uma notícia. Escreve: “Morreram 113 pessoas na Etiópia. A notícia está feita e esteve destacada exactamente quatro horas. Leitores, nada. Zero.” O jornalista assinala o elevado interesse público da informação que o jornal seleccionou. A esse juízo e a essa ação do jornal correspondeu, em contraste, o desinteresse do público. Ora, como é sabido, se uma mensagem nos *media* não possuir audiência, o seu efeito de agendamento é inexistente.



Figura 1– Publicação na rede social Facebook, 16/03/2017.

Este exemplo vem colocar em evidência um outro aspeto que desenvolvemos mais adiante: o papel que o público (entendido enquanto audiência) joga na escolha entre as agendas que lhe são propostas (McCombs, Shaw & Weaver, 2014). Num segundo período da publicação, o editor expressa um sentimento misto de desaprovação, de incompreensão e de intolerância face a críticas que os leitores terão anteriormente emitido sobre opções de agenda do jornal. Escreveu: “No próximo ataque na Europa muitos destes leitores que não leram a notícia vão invetivar os *media* por fazerem distinções entre seres humanos de primeira e de segunda.” Esta expressão testemunha a relação muitas vezes dissonante entre a agenda dos *media* e a agenda do público.

O segundo exemplo (figura 2) evidencia o mesmo problema (a dissonância entre a agenda do jornalismo e a agenda do público), mas revelada a partir do sentido oposto: aqui, é uma leitora quem questiona o sentido público do exercício da função de agendamento por parte de uma fonte de notícias *mainstream*, o *Jornal de Notícias*, na notícia com o título “Filha de Madonna exhibe fotos com depilação por fazer”. Um dos elementos que, nos tempos iniciais da teoria, melhor traduzia a noção de agenda pública era a questão Gallup Poll: “qual é o problema mais importante que o teu país enfrenta hoje?” É a partir desta perspectiva de agenda do jornalismo que o comentário da leitora (“Aprendam a fazer jornalismo e não se limitem a fofuquices estúpidas que ninguém quer saber”) pode ser apreciado: enquanto a expressão pública de dissidência com uma agenda mediática que, na sua perspectiva, terá pouco a ver com o que define o interesse público.



Figura 2 - Jornal de Notícias, 12 de abril de 2017.

Estes exemplos ilustram o modo como, de forma complementar, o estatuto e o poder do jornalista e do público sofreram transformações importantes. Dessas transformações resultou uma relação do jornalismo (e, nesse âmbito, dos jornalistas) com o público cujos termos não se encontram definidos de modo satisfatório. Na verdade, até hoje o jornalismo não terá encontrado ainda a resposta cabal a estas transformações. As razões apontadas são relativamente conhecidas: segundo enuncia Deuze (2009), as vozes vindas do jornalismo culpam o sistema comercial, onde, contudo, sempre operaram; lamentam as transformações tecnológicas, das quais historicamente são beneficiárias e promotoras; acusam os profissionais de relações públicas e os *spin doctors*, que depois procuram para captar e controlar o fluxo

informativo; por último, apesar dos esforços para situar a sua agenda na agenda dos cidadãos, o jornalismo parece, por ora, incapaz de construir com o consumidor-cidadão uma relação duradoura e com significado – apesar das tentativas espúrias ocasionalmente exibidas.

Mesmo com este quadro de transformações, e apesar dele, os *guardiões* dos *media* tradicionais continuam a desempenhar um papel importante – desde logo por possuírem o poder de determinar quais os assuntos que as suas organizações cobrem. E, vimos já, dessas escolhas resultará o maior volume de notícias disponível para ser partilhado digitalmente. É este, contudo, o elemento novo e determinante – a *partilha*. Os jornalistas, na qualidade de *guardiões*, perdem muito do seu poder e da sua influência a partir deste elemento: por exemplo, quando os conteúdos entram num ambiente informativo mais amplo e não controlado ou quando se misturam com outros conteúdos de natureza distinta (contra factuais, rumores, falsidades). Noutros termos, perdem poder “na medida em que o seu conteúdo saltita pela Internet como uma bola na praia jogada por uma multidão” (Anderson, Downie & Schudson, 2016, p. 101).

Sabemos como a hipótese do agendamento foi formulada num tempo em que os *media* informativos tradicionais, *mainstream*, detinham as ferramentas de criação e distribuição de conteúdo. Modificadas estas condições, a atual era dos novos *media* torna difícil sustentar ou refutar de forma segura a percepção clássica: na verdade, encontram-se amplamente por testar – e por conhecer – todas as variáveis e o alcance do processo de agendamento, definido nos termos em que o conhecíamos (McCombs, 2005). Também por isso, o papel e o poder do jornalista na definição do que é notícia persistem como um âmbito em mutação. Apesar disso, mantém-se a necessidade da existência de um *juízo jornalístico profissional, ético e inteligente*: será essa necessidade que permitirá identificar os elementos que estruturam a ação e o poder do jornalista.

O jornalista mantém-se como agente determinante num complexo processo de comunicação interativa, pelo motivo de que a audiência necessita mais que nunca de lidar com o crescente fluxo de informação. Devido à

complexidade desse fluxo, a audiência, mais que nunca, “necessitará de profissionais que escolham para si aqueles elementos que quererá depois processar” (Heinonen, 1999, p. 68). A ação do jornalista implica, assim, a formulação prática de um novo sentido para o conceito de *gatekeeper* – ao qual corresponderá de igual modo uma conceção de *agendamento* também ela reconfigurada. Thomas Pettitt oferece-nos uma formulação útil para a compreensão deste processo: propõe-nos o entendimento da ação de *gatekeeper* mais enquanto exercício de *ligação*, e menos como forma de *delimitação* – *connection* versus *containment*. Este entendimento implica, por sua vez, que outros conceitos sejam ajustados: implica abandonar o papel tradicional de *gatekeeper* (aquele que decide que material deve ser fisicamente admitido nos *media* informativos, ou mais abstratamente no reino das notícias), e que reflete uma mentalidade de ‘jornalismo fortaleza’, e a adoção do “papel de ‘navegador’ (aquele que ajuda os utilizadores a encontrarem o seu caminho em torno de uma rede de fontes sobre um assunto do seu interesse)” (Pettitt, 2012, p. 104). A esta substituição de papéis corresponderá, claramente, uma reconfiguração do poder de definição da agenda.

Dois investigadores holandeses, Bardeel e Deuze (2001, p. 94), nos primeiros anos da relação dos novos *media* com o jornalismo, sugerem a transformação das funções do jornalista no sentido de um “anotador ou orientador, uma mudança do *cão de guarda* para o *cão-guia*.” Em ambos os casos, propondo a mudança para um relacionamento colaborativo mais igual entre profissionais do jornalismo e utilizadores das notícias, mantendo embora algumas reservas e distâncias. Mais recentemente, Axel Bruns (2011) chega mesmo a propor a substituição do conceito de *gatekeeping* pelo conceito de *gatematching*, que supõe o jornalista como alguém que monitoriza o que se passa *fora dos portões* – um conceito que não é novo: aplicava-se, por exemplo, às práticas que os jornalistas sempre desenvolveram em relação às notícias fornecidas pelas agências de notícias, nacionais e internacionais.

De diversas formas, o papel do jornalista mantém-se relevante, com um âmbito mais alargado e novas exigências: passa agora a debruçar-se sobre toda uma multidão de utilizadores, com interesses dispersos por uma faixa mais

ampla de temas e com níveis de conhecimento muito diferentes. De um ponto de vista dos recursos para a construção da agenda, o ganho é, à primeira vista, inegável: um muito maior número de fontes e de matérias com potencial valor noticioso encontra-se agora ao alcance do jornalista. Cabe-lhe, assim, aplicar, entre outras, as capacidades de *ligação* e de *orientação* que darão origem a uma agenda partilhada e colaborativa.

Por outro lado, o facto de os cidadãos poderem perscrutar todo o tipo de notícias e fontes de informação, em jornais, canais de televisão, blogues, redes sociais online e offline, fóruns de conversação, entre outros, à procura – ou apenas *medianamente* atentos – do que lhes interessa, traduz mudanças de maior alcance no âmbito das práticas de *cidadania*. Cabe ao jornalismo incorporá-las.

Alguns dos principais títulos mundiais, evidenciam a atenção crescente que é concedida às mudanças descritas nos parágrafos anteriores.

A título ilustrativo, citamos uma ação de curadoria existente no *New York Times*, que tem como título *Right and Left: Partisan Writing You Shouldn't Miss*². No essencial, esta ação é composta por um resumo bissemanal de textos políticos de ambos os lados do espectro ideológico. Para a elaboração deste resumo, são feitas hiperligações para conteúdos de outros jornais e de outros grupos de *media*. “O ciclo das notícias políticas é rápido e acompanhá-las pode ser esmagador. Ter tempo para encontrar perspectivas diferentes pode ser-lhe ainda mais difícil. Foi por isso que ‘analisámos a fundo’ a Internet à procura da escrita política de direita e de esquerda que possa ter-lhe escapado. Esta seleção colocou-o perante novas ideias?”.

A estratégia parte de uma expectativa: que os leitores do *New York Times* regressem ao jornal por nele encontrarem as notícias que pretendem consumir – independentemente de quem as produziu. Mas, e seguindo a análise desenvolvida ao longo deste trabalho, o alcance desta ação pode ser mais amplo: assumindo as patologias que resultam do aparecimento e do

2. www.nytimes.com/2017/04/14/us/politics/right-left-partisan-writing.html

crescimento de sites de notícias hiper-partidárias, a que acrescem as bolhas de filtragem dos *media* sociais, muitas organizações de *media* promovem iniciativas de alargamento da agenda destinadas a atenuar formas de *miopia política*. É igualmente neste mesmo sentido que o jornal britânico *The Guardian*, de orientação ideológica de centro-esquerda, ostenta uma seção com o nome sugestivo de *Burst Your Bubble*,³ um “guia semanal para artigos conservadores que vale a pena ler para”, no sentido de ampliar a sua agenda, “expandir o seu pensamento.”

Há uma relação estreita entre estas estratégias e uma determinada conceção de cidadão: alguém que perscruta todo o tipo de notícias e fontes de informação sem uma atenção aprofundada, apenas *medianamente* atento. Há duas décadas atrás, desenvolvia Michael Schudson (1998) a ideia de um *cidadão monitor*: alguém que permanece fora das instituições políticas, mas interessado na política, disponível para a ação e com elevados níveis de eficácia, mas apenas se tal ação for necessária. Na perspetiva de Schudson, a democracia pode funcionar de forma positiva sem a necessidade de um tipo de *cidadão informado* – um modelo próprio de uma conceção elitista, irrealista e ultrapassada de como as pessoas formam as suas ideias. Hoje, diz Schudson, os cidadãos monitores “examinam (*scan*), mais do que leem, o ambiente informacional”; “são defensivos, mais que proativos”, investigando a cena política, aparentemente “inativos, mas preparados para a ação se tal for necessário” (Schudson, 1998, pp. 310-311).

Deuze explica este modelo de cidadania a partir da comparação com o comportamento típico de um consumidor: alguém que passeia o olhar pelas montras de um centro comercial à procura do par de sapatos perfeito, que compara preços e tamanhos, ora olhando as montras ora manejando as diversas plataformas online. A monitorização possui traços de um comportamento possível de definir em termos de *cidadão-consumidor* – que participa na vida social (nas suas diversas dimensões), mas de forma condicional, imprevisível e voluntarista; contudo, com um poder que a *ecologia dos novos*

3. www.theguardian.com/us-news/series/burst-your-bubble

media amplificou a um patamar superiormente criativo. Parte importante do que ocorre reproduz, certamente, relações de poder e desigualdades já existentes; contudo, testemunhamos de igual modo níveis de ação humana e de controlo sobre as fontes de experiência sem precedentes. Neste contexto, a proposta de Deuze é conhecida: o jornalismo será bem-sucedido se envolver e captar esta ecologia, assumindo a sua fluidez como condição daquilo que designa como “jornalismo líquido” (Deuze, 2009, pp. 18 e 25-26).

Este comportamento de monitorização é pautado por dois fatores que tocam, de forma essencial, a relação entre o atual ambiente mediático e os fundamentos da vida cívica, já descritos neste texto. Retomando a leitura da investigadora grega Zizi Papacharissi sobre a práticas cívicas na era digital, primeiro, compete a cada indivíduo gerir a sobrecarga de informação disponibilizada (ou mesmo imposta) pelos *media*; depois, o indivíduo obriga-se a atender a um mínimo de obrigações cívicas, que, muito embora partam do seu âmbito privado, facilmente adquirem densidade pública (Papacharissi, 2009b). Estes fatores explicam o modo como os indivíduos utilizam os *media* para retificarem as inconsistências que perceberem entre aquilo que, enquanto cidadãos, definem como público, mas que algumas (ou, em casos mais agudos, *todas* as) instituições cívicas excluíram da sua agenda – por classificarem o seu âmbito ou a sua relevância de natureza privada, ou vice-versa.

Nesta ótica, Papacharissi considera que a utilização que os indivíduos fazem dos *media* sinaliza três elementos, que fundamentam e legitimam essa mesma utilização: primeiro, reconhece as limitações das formas de comunicação direta que atravessam as democracias puramente representativas; em segundo lugar, incorpora a inadequação dos *media* comerciais (embora não só destes) para definirem uma agenda consistente com um entendimento público sobre o que deve ser a agenda pública; finalmente, e em síntese, apresenta-se em linha com a conceção contemporânea de um cidadão que avalia os assuntos públicos tomando o *self* como referência, mas que o faz munido das ferramentas próprias das democracias representativas pós-industriais. Entender a utilização dos *media* deste modo, permite-nos aceitar que “uma

publicação num blogue, um vídeo no *YouTube*, ou mesmo a prática de seguir um blogue representam a expressão pública de uma dissidência privada, embora leve, com uma agenda de *media mainstream* determinada pelo poder das constelações de elites” (Papacharissi, 2009b, p. 39).

De um ponto de vista dos estudos do agendamento, esta leitura permite-nos considerar que tanto os *media* como as instituições políticas contemporâneas serão bem-sucedidas na medida em que reconheçam e tomem em consideração a tensão existente, em cada comunidade e em cada momento, entre as dimensões privada e pública. Dentro deste âmbito encontra-se, com um estatuto especial o jornalismo, cujos modelos deverão refletir, de forma direta, a tensão existente entre os significados da informação de natureza privada e pública. Concretamente: trata-se de assumir essa tensão enquanto forma de redefinição tanto das funções do jornalismo como dos modos de constituição das suas agendas.

Conclusão: a partilha de uma agenda

Mais do que respostas, são várias as questões que emergem a partir deste texto: com os *media* – e, em particular, os novos *media* – a criarem segmentos cada vez mais especializados, não estarão os indivíduos a ser cada vez mais pensados como consumidores de conteúdos, que importa captar e distrair, e não como cidadãos, que importa informar? Que implicações terão as dinâmicas acima descritas, que hoje atravessam a definição da agenda, para a formação (ou estabilização) de um sentido de comunidade? Deverão os *media* dar às pessoas apenas o que elas querem ou também aquilo de que necessitam (e que nem sempre ‘querem’) para serem *bons cidadãos*? A multiplicidade de oportunidades para examinar os assuntos públicos – que resultará de um padrão de exposição profundamente fragmentado – continuará a permitir sustentar sentimentos partilhados de *ser cidadão* dentro de uma comunidade local, nacional ou transnacional (o que apenas acontecerá mediante a exposição comum a formas de informação política generalista)?

Estas questões mostram, de modo claro, que este novo ambiente mediático se apresenta como um desafio à autoridade de um conjunto de elites, que,

de diversas formas, funcionaram como ‘porteiros’ durante o sistema antigo – elites onde os próprios jornalistas ocupavam posição de relevo. Contudo, menos clara é a percepção de para quem – se para alguém – essa autoridade se transferiu. Em certa medida, a autoridade de determinar o que é notícia é propalada como tendo sido *tomada* pelo público, na medida em que passou a desempenhar um papel mais ativo na construção do significado social e político. Este texto mostrou, contudo, o mito que se esconde por detrás desse discurso, e como outras variáveis, mais discretas, mas eficazes, contribuem para determinar a agenda dos *media*.

A qualidade democrática do agendamento na era dos novos *media* é, assim, uma das questões determinantes no quadro dos estudos dos efeitos sociais desses *media*. Como resposta, são diversas as leituras críticas e os caminhos que se sugerem. Vimos que, por um lado, os *media* online permitem (e estimulam) que grupos e indivíduos com motivações de caráter privado ou particular desafiem a agenda pública (Papacharissi, 2009a, p. 235). Ao mesmo tempo, com um sentido cívico nem sempre unívoco, os últimos anos mostraram como grupos marginalizados, através dos novos *media*, alcançaram níveis de relevância com consequências na definição e no enquadramento da agenda pública (Carpini & Williams, 2000). Mas, lado a lado com estes sinais, toda uma história da relação entre os *media* e a sociedade evidencia como não pode ser excluída a possibilidade – muito provável – de os *media* e as elites tradicionais subsistirem – ou reemergirem – a partir de dentro do atual fluxo dos *media*, para, através dele, reafirmarem, de algum modo, o seu papel de *gatekeepers* e de definidores da agenda. Por fim, temos ainda presente o sinal de aviso deixado por um conjunto vasto de autores: na medida em que as tecnologias online contribuem para um aumento da fragmentação e do pluralismo nas estruturas de envolvimento cívico, a sua tendência para “desinstitucionalizar a política, fragmentar a comunicação e acelerar o ritmo da agenda pública e do processo de tomada de decisões, pode minar a coerência da esfera pública” (Bimber, 2000, pp. 332-333). Noutros termos: a dinâmica de transposição de agendas privadas para a

agenda pública pode ter como resultado a *transformação anárquica* desta última (Papacharissi, 2009a).

De um ponto de vista da vida cívica, o resultado pode ser aquele que é descrito por Papacharissi, quando assinala que a falta de coordenação ou de objetivo cívico partilhado limita o contributo para a dinamização (ou mesmo para a existência) de uma esfera pública. Esta situação, diz-nos, “ilustra como as tecnologias online aprofundam a democracia de uma forma tangencial à esfera pública, mas não diretamente relacionada com ela.” A razão é, para si, evidente: “ao mesmo tempo que blogues e meios semelhantes (por exemplo, o *YouTube*) diluem a função de *agenda-setting* das fontes de notícias tradicionais, fornecem ainda ambientes de *media* personalizados, e nessa medida, é limitado o contributo que fornecem para os objetivos maiores da esfera pública” (Papacharissi, 2009a, pp. 238-239). Sem o jornal das oito para definir qual é a agenda pública não haverá agenda pública, mas antes uma multiplicidade de agendas privadas, fragmentadas. Em síntese: uma forma de *clusterização* dos indivíduos de acordo com os seus interesses e ideologias, favorecida pela torrente de informação que a Internet tornou possível e que fundamenta “factos” para todos os gostos. Acresce, por fim, o já descrito acesso às notícias via *feeds* das redes sociais, alimentados por algoritmos que mostram a cada um a *realidade que pretende ver*.

O enquadramento destas questões implica que consideremos dois requisitos – próprios de uma conceção do funcionamento dos *media* que proteja e estimule práticas de cidadania inspiradas no ideário da democracia deliberativa. Será a partir destes requisitos que poderão ser esboçadas resposta às questões que abrem esta Conclusão.

O primeiro princípio é o de que as pessoas devem ser expostas a informações que não escolheram previamente. Por uma razão forte: a democracia necessita de “encontros” com tópicos e pontos de vista inesperados, desconhecidos e, até mesmo, desconfortáveis. Estes eventos são importantes para prevenir a fragmentação e os extremismos – que, por sua vez, são o resultado previsível de contextos em que pessoas com ideias semelhantes

falam exclusivamente entre si. Deste requisito não deve, contudo, retirar-se o entendimento ou a mesmo a sugestão de alguma forma de imposição, que force as pessoas a verem algo que pretendem evitar. Pelo contrário: será a própria vida democrática – entendida no seu sentido pleno – que deve estruturar-se de modo a que as pessoas sejam expostas a perspectivas e assuntos que não selecionaram de forma específica.

Este primeiro princípio conduz a um segundo – que dele resulta. A maioria das pessoas, numa comunidade, deve partilhar um conjunto de experiências. Sem experiências e preocupações comuns, uma sociedade heterogénea terá muito mais dificuldade em identificar os problemas sociais e dar-lhes resposta. São essas vivências partilhadas, incluindo as tornadas possíveis pelos *media*, que constituem o *cimento social*. Em consequência, um sistema de comunicação que diminui radicalmente o número dessas experiências criará as condições para o surgimento de todos os problemas que resultam da fragmentação social. Concretamente, descreve Russell Neuman (2000, p. 303), em causa está o surgimento de uma “pseudo-comunidade virtual [que] substitua a comunidade real. Se cada um de nós ler o seu *Daily Me* filtrado eletronicamente, reforçará as próprias crenças e opiniões e saberá menos sobre as crenças e as preocupações dos vizinhos.”

Também Dahlgren (2005) aborda esta questão, fazendo uma distinção analítica muito explícita entre o *domínio comum* da esfera pública e aquilo a que designa como *domínio de defesa*. Nesta diferenciação funcional, o *domínio comum* é a arena que se esforça pelo universalismo, isto é, que apela a uma *ideia geral de público*. É aqui que encontramos a maior parte dos *media* dominantes, que, idealmente, fornecem informação, debate e opinião para todos os membros da sociedade, através de uma variedade de meios, formatos e formas de representação, tendo em conta a segmentação sociocultural da sociedade. O *domínio de defesa* consiste, tradicionalmente, numa parte de tempo e espaço disponibilizado pelos *media mainstream* a tópicos específicos e minoritários.

O que é novo nos tempos recentes é o facto de este segundo domínio ter-se disseminado hoje por toda uma pluralidade de meios individuais, comunitários e de grupo, que tiram partido das potencialidades dos novos *media*. Segundo Dahlgren (2005, p. 152), trata-se da ação de grupos que exigem “um espaço separado onde possam formular questões internas e/ou cultivar uma identidade coletiva”, mas trata-se igualmente “de esferas públicas alternativas ou contrárias [*counter public spheres*], onde correntes políticas opostas ao *mainstream* dominante podem encontrar apoio e expressão.” Ao fornecer estes espaços, a Internet “obviamente” contribui para ampliar a esfera pública: “pode ver-se uma expansão em termos de espaços comunicativos disponíveis para a política, e também em termos de amplitude ideológica, em comparação com os meios de comunicação de massa. Estruturalmente, essa pluralização não só estende, mas também dispersa a relativamente congestionada esfera pública dos *media* de massa” (Dahlgren, 2005).

O quadro descrito por Dahlgren encontra suporte em alguns dos desenvolvimentos recentes da teoria e da pesquisa do agendamento. Três dos seus autores mais sonantes, Maxwell McCombs, Donald Shaw & David Weaver (2014), forneciam num dos seus últimos trabalhos uma explicação acerca do modo como as agendas de natureza cívica dos *media* se relacionam com as perspetivas de comunidades de interesse e os olhares e experiências individuais – e como, daí, pode resultar uma representação coerente do mundo.

A análise que desenvolvem toma como ponto de partida a explosão de *media* hoje disponíveis no mercado das opções: dentro dessa diversidade, alguns leem jornais na Internet, encontram e criam grupos de interesses no Facebook ou no Twitter, ou simplesmente monitorizam canais de notícias através de diversas aplicações e suportes, de forma automática ao longo de todo o dia. Outros ainda, sobretudo mais velhos, preservam hoje a leitura diária do jornal na versão de papel, que complementam com o jornal televisivo do final do dia. Em síntese: ao dispor encontra-se um leque vasto de opções, que cada indivíduo mobiliza para, no seu quotidiano, combinar e misturar. O resultado será a sua própria *mixagem*: algo que irá satisfazer a sua necessidade informativa pessoal. Para isso, escolhe a partir do que

é oferecido por *media* generalistas (jornais, televisões, rádio), que, tendencialmente, são dirigidos a todos. Mas, de igual modo, recolhe informações a partir de *media* mais específicos (revistas de desporto, os sites, blogues ou grupos nos *media* sociais que frequenta) – meios que vão ao encontro dos seus interesses pessoais ou dos interesses de outros cuja opinião valoriza.

Estes diferentes *media* são identificados como *verticais* ou *horizontais*. Os *media verticais* são os que procuram alcançar a comunidade no seu sentido amplo, e que por isso traduzem as instituições básicas da vida social, isto é, aquilo que une as pessoas numa comunidade. Segundo os autores que seguimos, a sua utilização pode assemelhar-se ao ato de alguém que se dirige a uma vasta audiência a partir do topo de uma pirâmide egípcia. Em contraste, por *media horizontais* entende-se as publicações temáticas, a televisão por cabo, ou mais recentemente o *Twitter* e o *Facebook*, entre muitas outras aplicações, que ligam os indivíduos a partir de elementos de carácter pessoal ou da comunhão de interesses específicos – como se vivessem, horizontalmente, na base da pirâmide. Aqui chegados, os autores caracterizam o mundo a que acedemos como um “mix” formado ao mesmo tempo horizontal e verticalmente, a partir da partilha de valores institucionais e de valores pessoais. “Não somos passivos. Encontramos ou criamos as nossas próprias comunidades através da combinação de informação proveniente de comunidades verticais e horizontais para responder às nossas próprias experiências e preferências” (McCombs, Shaw & Weaver, 2014, p. 794).

É a partir daqui que é proposto o conceito de *agendamelding*, apresentado como uma evolução a partir do anterior conceito de *agenda melding*, do qual se distingue por se tratar de um processo tão “íntimo e pessoal” que não temos a perceção de que o estamos a levar a cabo. Na origem deste conceito encontra-se a perceção de que a evolução tecnológica dos *media* criou um ambiente que propicia a fusão de uma gama mais ampla de grupos e indivíduos. Se os grupos tradicionais se constituíam em torno de temas e ligações situados geograficamente, os novos *media* vieram estimular a formação de comunidades especializadas sem os vínculos espaciais. Como resultado, surge um processo composto por três elementos: 1. pelos *media verticais*

(definidos em termos de agenda cívica); 2. pelos *media horizontais* (onde se situam as comunidades pessoais) e 3. por fim, pelo *indivíduo* concreto, com história, crenças e preferências próprias (McCombs, Shaw e Weaver, 2014, pp. 794-5).

Os desenvolvimentos permitidos por este conceito são de uma grande utilidade para pensarmos a teoria do agendamento na era dos novos *media*: se o agendamento representa a “partilha de saliências”, o *agendamelding* descreve o processo através do qual “tomamos por empréstimo” elementos de uma variedade de agendas, *verticais* e *horizontais*, para, em cada momento, descobrirmos, ou criarmos, as representações da realidade com que vivemos. Algumas imagens fornecidas pelos autores ilustram e ajudam a compreender o funcionamento complementar e interligado destes elementos: “a agenda vertical fornece um mastro em torno do qual os cidadãos podem reunir-se, concordem ou não sobre como proceder em relação aos problemas. Os *media* verticais apresentam os grandes números num espetáculo, enquanto as imagens laterais nos compelem a ver o homem mais alto ou a tartaruga mais rápida” (McCombs, Shaw & Weaver, 2014, p. 799).

Na verdade, a matriz a partir da qual podemos compreender este processo não é inteiramente nova. Bem antes do surgimento das atuais redes sociais digitais, Katz & Lazarsfeld (1955) sublinhavam, em *Personal Influence*, a importância que as tradicionais redes sociais detinham enquanto elementos do processo de distribuição da informação. Ao contrário do modelo então dominante – o modelo de comunicação *two-step flow* – o seu estudo sugeria que, mais do que a partir dos líderes específicos numa dada comunidade, os significados eram constituídos na discussão que ocorre através de uma variedade de redes sociais – dependentes, entre outros fatores, da natureza dos assuntos e do interesse dos participantes. Mais recentemente, muitos investigadores dos públicos e das audiências vieram colocar o enfoque no papel da comunicação interpessoal no modo *como são lidas* as notícias. Entre outros, Couldry & Markham (2006, pp. 252-253) mostram como o consumo de notícias coincide com “colocar a conversa em dia” (seja em casa, em *pubs* ou no local de trabalho), e como essa conversa diária sobre

assuntos da atualidade é fundamental para definir o modo como as pessoas se relacionam com as questões públicas.

Como evidenciado nos primeiros estudos, a definição da agenda e o funcionamento da esfera pública persistem assim como temas interligados, muito embora possuam hoje uma atualidade acrescida. De igual modo, os novos *media* tanto podem traduzir-se num contributo para a cidadania, como, noutro sentido, podem favorecer a fragmentação da sociedade civil ou formas de apatia e desinteresse (Lee, 2007). Sabemos que não se trata de uma percepção original, mas uma condição que provavelmente percorre toda a história dos *media*. Embora sem se referir concretamente à Internet (apenas o fará numa breve nota de rodapé aquando da publicação do texto), Jürgen Habermas enunciava em 2006, numa intervenção célebre na *International Communication Association*, em Dresden, a *dupla face de Jano* das novas tecnologias de informação e comunicação. Expunha a ambivalência seguinte: embora o crescimento dos sistemas e redes multiplique os possíveis contactos e trocas de informação, tal não conduz, *per se*, à expansão de um mundo intersubjectivamente partilhado e ao entrelaçamento discursivo de concepções de relevância de temas – e, assim, às contradições a partir de onde emergem esferas públicas políticas. A consciência de sujeitos que planificam, comunicam e agem parece ter-se expandido e fragmentado em simultâneo.

Em consequência, afirma o pensador alemão que os públicos produzidos pelas novas tecnologias de informação permanecem fechados uns em relação aos outros, como pequenas aldeias globais. Neste cenário, não é ainda claro se uma *consciência pública* em expansão, ainda que centrada no mundo da vida, possui a capacidade de abarcar contextos sistematicamente diferenciados, ou se os processos sistémicos, independentes, cortaram há muito os seus laços com todos os contextos produzidos pela comunicação política. O entendimento de Habermas é, no mínimo, marcado por um forte ceticismo – um ceticismo que não subscrevemos em toda a sua extensão. Afirma Habermas, na nota de pé de página do texto acima indicado, que neste momento a participação discursiva online (onde se insere, na nossa

interpretação, a publicação de conteúdos por parte de indivíduos comuns) “apenas promove a comunicação política quando os conjuntos de notícias se cristalizarem em torno dos pontos fulcrais da imprensa de qualidade, como são os jornais nacionais e as revistas de política” (2006, p. 423, nota de rodapé 3).

No quadro de uma análise sociológica dos novos *media*, alguns dos argumentos que permitem refutar o pessimismo de Habermas são os mesmos que, na nossa perspectiva, sintetizam a reformulação necessária da noção de agendamento.

Primeiro, será sempre complexo definir, *a priori*, a “imprensa de qualidade” enquanto farol da agenda, particularmente quando apreciamos criticamente as agendas mais comuns de alguns dos *media mainstream* de maior audiência; segundo, se assumido como ponto prévio, o enfoque no papel dos tradicionais definidores de agenda (os intelectuais) enquanto fornecedores do foco do debate público não deixará de traduzir marcas de paternalismo que depreciam o potencial cívico dos cidadãos comuns, tanto na definição como na sustentação de uma agenda; por último, consideramos ainda que a tese de as formas de comunicação suportadas pela Internet contribuírem para fragmentar a deliberação pública e conduzirem ao surgimento de questões públicas isoladas ignora ou rejeita toda uma mais vasta realidade em que indivíduos complexos e multifacetados se encontram ligados de forma múltipla, implícita e explícita, pela participação em redes de ligações e atividades online e offline.

Os sinais identificados por Habermas foram objeto de olhar atento nos anos mais recentes. No cerne, mantém-se a disputa sobre o poder de agendamento – hoje, na era dos novos *media*. As pesquisas desenvolvidas por McCombs, Shaw & Weaver (2014) são claras em identificar aquilo que designam como uma tendência global no sentido da descentralização da autoridade do núcleo em direção à periferia – isto é, da agenda dos *media* para a agenda dos públicos. Sobre o fenómeno do agendamento na era da Internet, e, muito

especificamente as suas implicações sociais, deixam dois importantes sinais de aviso, com os quais que fechamos este texto.

Primeiro, sublinham que a evolução dos equilíbrios entre as dimensões de comunidade cívica (de interesse comum) e de comunidade pessoal (de ordem particular) resulta não das mudanças tecnológicas dos *media*, mas do modo como, no nosso quotidiano, fundimos a multiplicidade de agendas que a cada momento emergem, sendo essa fusão uma variável dependente mais do indivíduo que das tecnologias que se encontram ao seu dispor. O segundo aviso alerta-nos para o facto de que, mais do que em qualquer momento da história, confrontamo-nos hoje com oportunidades inéditas para encontrar (ou para construir) a comunidade pessoal que responda aos nossos desejos – o que, à partida, configura um progresso em relação a patamares anteriores. Sabe-se, porém (e foi exposto ao longo deste texto) como essas oportunidades não são isentas de perigos: com elas coexiste o risco, também ele maior que em qualquer momento anterior, de desviarmos a nossa atenção da comunidade cívica que nos suporta e dos valores universais que a estruturam (McCombs, Shaw & Weaver, 2014). É através desta via estreita que se jogam os desafios do agendamento na era dos novos *media*.

Bibliografia

- Anderson, C., Downie JR., L., & Schudson, M. (2016). *The News Media, What everybody needs to know*. Oxford: Oxford University Press.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: How Social production transforms markets and freedom*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bimber, B. (2000). The Study of Information Technology and Civic Engagement. *Political Communication*, 17(4), 329-333. <https://doi.org/10.1080/10584600050178924>
- Bruns, A. (2011). Gatekeeping, gatwatching, realimentação em tempo real: novos desafios para o Jornalismo. *Brasilian Journalism Research*,7(11), 119-140. <https://doi.org/10.25200/BJR.v7n2.2011.342>
- Chaffee, S. H., & Metzger, M. J. (2001). The end of mass communication? *Mass Communication & Society*, 4(4), 365-379. https://doi.org/10.1207/S15327825MCS0404_3

- Couldry, N., & Markham, T. (2006). Public Connection through *Media Consumption: Between Over-Socialization and De-Socialization?* *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 608, 251–269. <https://doi.org/10.1177/0002716206292342>
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147-162. <https://doi.org/10.1080/10584600590933160>
- Deuze, M. (2009). Journalism, Citizenship, and Digital Culture. In Z. Papacharissi (ed.), *Journalism and Citizenship: New Agendas and Communication* (pp. 15–28). New York: Routledge,
- Dutton, W. (2017). Fake news, echo chambers and filter bubbles: Under researched and overhyped. *The Conversation*. Consultado a 7 de maio de 2017 em <http://theconversation.com/fake-news-echo-chambers-and-filter-bubbles-underresearched-and-overhyped-7668>.
- Foster, R. (july, 2012). *News plurality in a Digital World - Reuters Institute for the Study of Journalism - Report*. Consultado a 9 de julho de 2020 em https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/News%20Plurality%20in%20a%20Digital%20World_0.pdf
- Fuchs, C. (2014). *Social Media: A critical Introduction*. London: Sage.
- Habermas, J. (2006). Political Communication in *Media Society: Does Democracy still have an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*. *Communication Theory*, 16, 411–426. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00280.x>
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Hall, J. (2001). *Online Journalism*. London: Pluto Press.
- Heinonen, A. (1999). *Journalism in the Age of the Net. Changing society, changing Profession*. Tampere: University of Tampere Press.
- Hill, K. A., & Hughes, J. E. (1998). *Cyberpolitics: Citizen activism in the Age of the Internet*. New York: Rowman & Littlefield.
- Hindman, M. (2008). *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Holcomb, J., Gottfried, J., Mitchell, A. & Schillinger, J. (2013, November 14). News use across social *media* platforms. *Pew Research Center*. Consultado a 9 de julho, em www.journalism.org/2013/11/14/news-use-across-social-media-platforms/
- Jensen, M. (2003). A Brief History of Weblogs. *Columbia Journalism Review*, 42(3).
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. (1955). *Personal Influence: The part played by people on the flow of mass communications*. New York: The Free Press.
- Kim, E. (2014). Mark Zuckerberg wants to build “the perfect personalized newspaper” for every person in the world. *Business Insider*. Consultado a 9 de julho, em www.businessinsider.com/mark-zuckerberg-wants-to-build-a-perfect-personalized-newspaper-2014-11
- Lee, J. K. (2007). The Effect of the Internet on Homogeneity of the *Media* Agenda. *J&MC Quarterly*, 84, 4, 745-760. <https://doi.org/10.1177/107769900708400406>
- Lippmann, W. (2008, original 1922). *Public Opinion*. New York: Free Press.
- Maher, T. (2017). Is Google’s eagerness to answer questions promoting more falsehood online? *The Conversation*. Consultado a 9 de julho, em <https://theconversation.com/is-googles-eagerness-to-answer-questions-promoting-more-falsehood-online-70894>(acedido a 07/05/2017).
- McCombs, M. (2004). *Setting the Agenda: the mass media and public opinion*. Cambridge: Polity
- McCombs, M. (2005). A look at agenda-setting: Past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543-557. <https://doi.org/10.1080/14616700500250438>
- McCombs, M. (2015). New trends in agenda-setting research. *Central European Journal of Communication*, 8(2), 301-312. Consultado a 9 de julho, em <https://www.cejc.ptks.pl/Volume-8-No-2-15-Fall-2015/INTERVIEW-News-trends-in-agenda-setting>
- McCombs, M., & Guo, L. (2014). Agenda-Setting Influence of the *Media* in the Public Sphere. In Fortner, Robert S. & P. Mark Fackler (eds), *The Handbook of media and mass communication theory*. Blackwell Publishing.

- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass *media*. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09923-7_11
- McCombs, M., & Shaw, D. (1977). The agenda-setting function of the press. In D. Shaw & M. Combs, M. (eds.), *The emergence of american politics issues: The agenda-setting function of the Press*. St. Paul MN: West Publishing Co.
- McCombs, M., & Shaw, D. (1993). The evolution of agenda-setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of Communication*, 43(2), 58-67. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01262.x>
- McCombs, M., Shaw, D., & Weaver, D. (2014). New directions in agenda-setting theory and research. *Mass Communication and Society*, 17(6), 781-802. <https://doi.org/10.1080/15205436.2014.964871>
- McLuhan, M. (1964). *Understanding media: The extensions of man*; Cambridge, MA.
- Meraz, S. (2009). Is there an elite hold? Traditional *media* to social *media* agenda setting influence in blog networks. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 14(3), 682-707. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2009.01458.x>
- Mitchell, A., Kiley, J., Gottfried, J., & Guskin, E. (2013, October 24). The role of news on Facebook. Common yet incidental. *Pew Research Center*. Consultado a 9 de julho, em <http://www.journalism.org/2013/10/24/the-role-of-news-on-facebook/>
- Moreno, J., & Cardoso, G. (2016). Os desafios do jornalismo em rede. In G. Cardoso, C. Magno, T.M. Soares & M. Crespo, (eds.), *Modelos de negócio e comunicação social* (pp. 283-354). Coimbra: Almedina.
- Negroponte, N. (1995). *Being digital*. London: Hodder & Stoughton.
- Neuman, W. (2000). The impact of the new *media*: fragmentation, stratification and political evolution. In W.L. Bennett & R.M. Entman (eds.), *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. New York: Cambridge Univ. Press.

- Newman, N. (2011). *Mainstream media and the distribution of news in the age of social discovery*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. Consultado a 9 de julho de 20120, em <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-11/Mainstream%20media%20and%20the%20distribution%20of%20news%20in%20the%20age%20of%20social%20discovery.pdf>
- Papacharissi, Z. (2009a). The virtual sphere 2.0: The Internet, the public sphere, and beyond. In A. Chadwick (ed.), *Routledge handbook of Internet politics* (pp. 230–245). New York: Routledge.
- Papacharissi, Z. (2009b). The Citizen is The Message: Online *media* and Citizen Journalism. In Zizi Papacharissi (ed.), *Journalism and Citizenship: New Agendas*. New York: Lawrence Erlbaum/Taylor and Francis.
- Papacharissi, Z. (2010). *A private sphere: Democracy in a Digital Age*. Cambridge: Polity Press.
- Pavlik, J. (2001). *Journalism and new media*. New York: Columbia University Press.
- Pew Research Center (2014). Three Technology Revolutions. Consultado a 9 de julho de 2020, em <https://www.pewresearch.org/internet/three-technology-revolutions/>
- Polonski, V. (2016). The biggest threat to democracy? Your social *media* feed. *World Economic Forum*. Consultado a 9 de julho, em www.weforum.org/agenda/2016/08/the-biggest-threat-to-democracy-your-social-media-feed/
- Traquina, N. (2000). *O Poder do jornalismo. Análise e textos da teoria do agendamento*. Coimbra: Minerva.
- Roberts, M. Wanta, W. & Dzwo, T. H. (2002). Agenda Setting and Issue Salience Online. *Communication Research*, 29(4), 452–465. <https://doi.org/10.1177/0093650202029004004>
- Rosen, J. (2006). The people formerly known as the audience. *Pressthink*. Consultado a 9 de julho, em http://archive.pressthink.org/2006/06/27/ppl_frmr_p.html

- Salwen, M., Garrison, B., & Driscoll, P. (eds.) (2005). *Online news and the public*. Mahwah, NJ: LEA.
- Schaffer, J. (2001). Interactive journalism. Consultado a 9 de julho de 2020, em http://www.civicjournalism.org/doingcj/speeches/s_pittsburghs-pj.html
- Schudson, M. (1998). *The Good citizen: A history of american civic life*. New York: The Free Press.
- Shoemaker, P. & Vos, T.P., (2009). *Gatekeeping theory*. London: Routledge.
- Smith, G. (2017). BuzzFeed Tries Way to Break Readers Out of Social-Media Bubbles. Consultado a 9 de julho de 2020 www.bloomberg.com/news/articles/2017-02-17/buzzfeed-tries-way-to-break-readers-out-of-social-media-bubbles
- Sunstein, C. R. (2009). *Republic. Com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Underwood, D. (2001). Reporting and the push for market-oriented journalism: *Media organizations as business*. In W.L. Bennett & R.M. Entman, RM (eds.), *Mediated politics: Communication in the future of democracy*. New York: Cambridge University Press, pp. 99–116.
- Viner, C. (2016). How technology disrupted the truth. *The Guardian*, 12/07/2016. consultado a 9 de julho de 2020, em <https://www.theguardian.com/media/2016/jul/12/how-technology-disrupted-the-truth>
- Wallsten, K. (2007). Agenda Setting and the blogosphere: An analysis of the relationship between mainstream *media* and political blogs. *Review of Policy Research*, 24(6), pp. 567-587. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2007.00300.x>
- Williams, B., & Carpini, M. (2004). Monica and Bill all the time and everywhere: The collapse of gatekeeping and Agenda Setting in the new *media* Environment. *American Behavioral Scientist*, 47(9), 1208-1230. <https://doi.org/10.1177/0002764203262344>

A TEORIA DOS EFEITOS E A CONSTRUÇÃO DE AGENDAS POPULISTAS

João Carlos Correia

Universidade da Beira Interior

jcorreia@ubi.pt

<https://orcid.org/0000-0002-6317-9007>

No presente texto, reflete-se sobre os limites e possibilidades do jornalismo na sua relação com a esfera pública, utilizando os conceitos de agendamento, tematização e *framing* como ferramentas teóricas para compreender um jornalismo que se desprofissionaliza no âmbito da alteração geral do estatuto do conhecimento intelectual e do diálogo público, num contexto geral de crise de *mediações*.

Assim, começamos por localizar o agendamento, as suas limitações e possibilidades no contexto da teoria social, invocando:

- . Algumas intuições desenvolvidas por autores como Lippman e Weber, que já anteviam alguns dos problemas levantados pela sua formulação;
- . A possibilidade da articulação do agendamento com o exercício do poder simbólico através conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci, posteriormente retomado por Hall através da noção de definidores primários;
- . O seu relacionamento com o fenómeno da tematização, desenvolvido por Luhmann e, posteriormente, abrangido por Jürgen Habermas, em *Faktitizat und Geltzung*;
- . A sua formulação canónica.

Seguidamente, estabeleceremos a sua relação com o quadro geral da teoria dos efeitos cognitivos, defendendo, por último, uma forma própria de articular os conceitos de agendamento e enquadramento que se distingue das abordagens acerca do primeiro e do segundo nível de agendamento.

Finalmente, quisemos associar a teoria dos efeitos, em geral, e do agendamento, em particular, ao particular espírito do tempo, considerando a erupção das redes sociais, as “*fake news*” e o populismo, assim como o movimento genérico de crise de *mediações* que acompanha este fenómeno.

1. O agendamento no âmbito da teoria social

A perspetiva do agendamento surge da ideia segundo a qual, nas sociedades contemporâneas, os jornalistas intervêm decididamente na configuração do agir político, propondo e impondo uma agenda de questões, sobre as quais decorrem não poucos dos debates e da controvérsia politicamente relevante.

Não é possível esquecer o papel dos *media* na atração da visibilidade sobre determinados temas, na definição e no fechamento da agenda que polariza a atenção dos agentes sociais e políticos, no enquadramento dos temas de molde a confinar os limites que definem as controvérsias consideradas legítimas e na disseminação dos debates que permitem a natureza conversacional das sociedades.

A questão da escolha da relevância relativa dos temas e da possibilidade de os jornalistas contribuírem para essa hierarquização foram objeto de uma reflexão atenta na teoria social. A tendência para a universalidade do enunciado jornalístico pode expressar-se nesta ideia: “tudo o que suscita a curiosidade, o interesse do homem, tudo o que pode levá-lo a uma tomada de posição, está incluído *eo ipso* num possível conteúdo do jornal” (Groth citado por Fidalgo, 2004, p. 5). A necessidade de dirigir a nossa atenção para um mundo complexo, onde se verificam muitos acontecimentos em simultâneo e num fluir constante, implica estabelecer importâncias relativas, selecionar, em suma, hierarquizar, o que é o oposto da ambição de universalidade que motiva o jornalismo. Tal necessidade implica conhecer em que medida os *media* ajudam a hierarquizar o que é relevante para a opinião pública.

O discurso de Weber (2006, p. 38) no I Congresso da Sociedade Alemã de Sociologia já levantava a problemática da construção de uma realidade pública quando desafiava os participantes a imaginarem o que seria da vida moderna “sem o tipo específico de âmbito do público (*Publizität*) que a Imprensa cria”:

A esse respeito teria que se colocar a pergunta sobre: quem escreve, hoje em dia, para um jornal estando fora dele e o que escreve? E: quem não escreve e o que não escreve? E: por que não? Isso nos leva à pergunta geral: de onde e como a imprensa obtém o material oferecido ao público. (Weber, 2006, p. 40)

Da mesma maneira, os estudos de Walter Lippman incidiram sobre a forma como a nossa atenção é direcionada pelos *media* sobre uma parte da realidade. A questão colocada em 1922, em *Public Opinion*, identifica a existência de uma fissura intransponível entre a realidade e a construção do conhecimento por parte dos públicos:

The world that we have to deal with politically is out of reach, out of sight, out of mind. It has to be explored, reported, and imagined. (Lippman, 2004, p. 17)

A frase de Lippmann delimita o problema de maneira bastante útil. Os efeitos mediáticos explicitam-se a partir do momento em que percebemos que, sobre uma ampla variedade de temas, não possuímos um acesso empírico. Lippmann diagnosticou, na origem do processo de formação da opinião, a criação de imagens das “imagens em nossas mentes” feitas em larga medida a partir da referência a assuntos tematizados pela imprensa e em função de interesses que mobilizam os agentes sociais. A sua obra tornou-se, pois, um dos primeiros contributos para a leitura sobre a representação da realidade social através da imprensa, a qual, desenvolvendo estereótipos, cria um “pseudo-ambiente”, que não estando de acordo com a realidade, seria familiar às pessoas, que o veriam como o verdadeiro ‘ambiente’. A realidade é sempre apresentada e mediada, já que só teremos acesso a ela através de representações dessa mesma realidade.

A função do agendamento pode, também, ser encarada como resultante do processo de provocar intencionalmente, relacionando-se diretamente com interesses de agentes sociais coletivos e instituições. Uma das vias produtivas que pode ser encontrada para este processo tem a sua origem nos estudos de cultura influenciados por António Gramsci, com base no conceito de hegemonia enquanto liderança cultural e ideológica de uma classe sobre as outras.

Os significados, representações e atividades quotidianas são organizados de modo a apresentar as estratégias de um bloco social hegemónico como sendo do interesse geral. A sociedade civil designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias desse bloco hegemónico, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as corporações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de carácter científico e cultural, etc.

Enquanto a sociedade política tem os seus portadores materiais nos aparelhos coercivos de Estado, na sociedade civil operam os aparelhos de construção de hegemonia (organismos relativamente autónomos face ao Estado, em sentido estrito, como a imprensa, os partidos políticos, os sindicatos, as associações, a escola privada e a Igreja) (Gramsci, 1977, p. 1566).

Os estudos culturais, na versão cunhada em grande parte no Centro de Estudos Contemporâneos da Universidade de Birmingham ou por ele inspirada, valorizaram o estudo da ideologia e da hegemonia na cultura mediática, de um modo que inclui dinâmicas conflituais que não configuram um agendamento unilateral. Os *media* desempenham um importante papel na articulação dos fluxos discursivos, nomeadamente através da sua função de agendamento (*agenda-setting*). Na sua orientação predominante, os meios de comunicação privilegiam os atores com poder, as denominadas “fontes oficiais” de informação, concedendo-lhes a primazia na definição dos temas que integram a agenda pública. A influência destes “definidores primários” (*primary definers*) (Hall et al., 1999) da informação faz-se sentir no agendamento da deliberação pública; os atores com menos recursos têm maiores

dificuldades para apresentarem agendas alternativas às agendas propostas pelos “definidores primários”. Esta abordagem crítica deslocou-se progressivamente do carácter exterior e coercitivo da ideologia para a forma como ela é lida e decodificada pela sua audiência, antevendo percursos teóricos produtivos para compreender a realidade do novo ecossistema digital. No texto *Encoding/Decoding* (2002), Hall propôs um modelo de codificação/ decodificação dos discursos dos *media*, segundo o qual o texto dos *media* se localiza entre os seus produtores, que lhe definem o sentido, e a audiência, que o decodifica. Quer a codificação quer a decodificação do texto mediático desenvolve-se de acordo com as diferentes situações de natureza social e cultural que circundam seja o produtor, sejam os técnicos especializados na produção de mensagens, seja a audiência. (Hall, 2002, pp. 51-52)

A relação da teoria dos efeitos com a teoria da hegemonia constata-se pelo facto de os *media* “patrulharem”, em situações de crise, os limites do diálogo público, mesmo que ainda assim não se confinem a ser recetáculos meramente passivos da propaganda (Entman, 2003). Para Reese (2003), a ideologia proporciona as balizas através das quais os *media* selecionam os acontecimentos. Foi, por exemplo, o que se verificou na Administração W. Bush em que a denominada operação de destruição de armas de destruição maciça do Iraque foi apresentada como uma retaliação ao 11/9, não obstante a duvidosa existência desse armamento e apesar de o ataque ao WTC ter sido responsabilidade primeira de um príncipe saudita.

Entre as tendências representativas da investigação social pertinente para contextualizar o efeito de agendamento, a teoria da tematização de Luhmann tem afinidades fortes com a agenda, embora tais afinidades sejam subsumidas dentro de uma perspectiva especificamente sistémica: o conceito analisa a capacidade de os meios de comunicação canalizarem os temas de um modo que contribua para diminuir a complexidade enfrentada pelo sistema político.

Os temas não servem diretamente para determinar o conteúdo da opinião, mas, em primeiro lugar, e sobretudo, para captar seletivamente a atenção:

“indicam aquilo que no processo político de comunicação se supõe possa ter ressonância e possa exigir capacidade de resposta” (Luhmann, 2009, p. 171). A opinião pública manifesta-se antes como uma estrutura formada por temas institucionalizados, em obediência a uma avaliação da sua relevância relativa pelos meios de comunicação de massa, em função das necessidades do sistema político.

A ideia de tematização foi apropriada de um modo mais dinâmico pelas teorias deliberativas, nomeadamente por Habermas, de um modo que reintroduz o impacto da ação social sobre os sistemas de poder. O modelo deliberativo privilegia a pluralidade de modos de associação tais como partidos políticos, movimentos sociais, iniciativas cidadãs, associações voluntárias, etc.

Temas como a violência doméstica, o ambiente, as questões de género ou as alterações climáticas, percorrem um longo caminho e precisam de se envolver em encenações capazes de influenciar a opinião pública, antes que adquiram o estatuto de temas publicamente relevantes. Após uma luta pelo reconhecimento protagonizada publicamente no âmbito da esfera pública informal, os temas penetram nas agendas parlamentares, sendo discutidos e objeto de decisões ou, inclusivamente, como recentemente se verificou, afetam o sistema judicial estabelecendo relação entre o poder comunicativo e a lei. As regras do jogo deliberativo assentam, pois, numa interdependência e combinação entre o poder administrativo e o poder comunicativo. Se o primeiro não se transforma diretamente no segundo, este, todavia, é protagonizado por atores que estão dispostos a inserir as pretensões da opinião pública informal no processo de decisão (Marques, 2008).

A deliberação informal materializa-se numa rede de sensores sociais, que reagem à pressão dos problemas como uma caixa de ressonância, que amplifica a pressão dos problemas no tecido da sociedade, tematizando-os e dramatizando-os de tal modo que cheguem a ser assumidos e considerados pelo sistema de poder (Habermas, 1996).

Finalmente, a função de tematização ou agendamento na esfera pública funciona em rede. O processo segue um percurso, analisado por Habermas, em que a) os temas são levantados por intelectuais e ativistas de advocacia social na periferia do sistema político; b) penetram na agenda de revistas, associações, clubes, fóruns de cidadãos, universidades, organizações profissionais, etc.; c) cristalizam-se no coração de movimentos sociais e subculturas e conhecem uma dramatização que capta a atenção dos media; d) nos *media* de massa, atingem um público alargado, entram na agenda pública e influenciam a decisão política e judicial (Habermas, 1996). Esta linha foi enfatizada pela ideia chave de reconhecimento, num conceito de reciprocidade global de expectativas entrelaçadas (Habermas, 1999). Os novos movimentos sociais transformam as suas legítimas pretensões e expectativas em direitos que são objeto de deliberação política e de projeção jurídica, em campos como sejam a proteção do ambiente, da qualidade de vida, do direito de livre decisão nos casos de interrupção voluntária da gravidez, em suma, dos direitos fundamentais emergentes dos movimentos societários como os que se organizam em torno de género, ambiente e consumo, entre outros (Queiroz, 2010).

3. O Agendamento na teoria dos efeitos

Maxwell McCombs assumiu a ideia central de que os elementos proeminentes na imagem dos *media* tornam-se proeminentes na imagem da audiência. Aqueles elementos enfatizados na agenda dos *media* acabam tornando-se igualmente importantes para o público (McCombs, 2009).

A relação entre o agendamento e a teoria social (à qual não se pode ser indiferente) reflete-se na articulação deste efeito com a teoria dos efeitos cognitivos. O processo de inclusão de um tema na agenda pública, constituída por assuntos que alcançaram um elevado grau de visibilidade e de interesse público, é uma condição prévia à sua aceitação.

O conteúdo dos meios reflete o conceito dominante de notícia vigente em cada sociedade em determinado período da sua história. O jornalismo não

procede, pois, à seleção dos factos apenas em função de uma qualidade – a «relevância» dos factos – evidente em si, como variável independente das condições sociais e históricas e dos interesses dos agentes sociais envolvidos. Destaca os fatos que mais relevam os valores e crenças da sociedade num determinado momento histórico, num eixo paradigmático de formulação da agenda que tem a ver, por um lado, com o espírito do tempo, os níveis ideológicos e os interesses estratégicos dos agentes que se posicionam de acordo com temas que refletem uma certa visão do mundo ou, por outro lado, com o conflito entre visões do mundo contraditórias mas suficientemente munidas de recursos para adquirirem visibilidade.

Por exemplo, as notícias sobre as contas públicas dos Estados parecem extraordinariamente relevantes sob o ponto de vista do nosso bem-estar coletivo. Porém, a superabundância de notícias sobre o tema não transforma esses enunciados como algo evidente para todos os tempos e lugares. A sua relevância é resultado de uma mudança de perspectiva sobre economia mundial que acentua a componente das dívidas soberanas e que, dificilmente, encontramos no Portugal dos anos 70 até finais dos anos 90.

Todos podemos constatar que a importância destas notícias aumentou na medida em que a visão sobre a economia mudou e, conseqüentemente, cresceu a atenção conferida aos temas associados com a despesa pública e os orçamentos nacionais.

O reconhecimento da capacidade dos *media* em tornar relevantes os temas e em definir estes esquemas torna-se o desiderato de uma luta insanável por parte de vários agentes interessados: assessorias de comunicação, relações públicas, movimentos sociais, classes sociais e grupos profissionais, *think tanks*, universidades, sociedades académicas e instituições de legitimação intelectual como prémios, academias, sociedades científicas, *lobbies*, etc.

A produção de eventos e a atribuição pública de mérito constitui uma forma de atribuir relevância a temas e a quem dispõe de possibilidade para assinalar essa mesma relevância. Por exemplo, o Prémio Nobel da Economia foi criado sessenta e sete anos depois do testamento de Nobel, pelo Sveriges

Riksbank, o banco central sueco, havendo uma larga polémica sobre a predominância de um perfil liberal e monetarista entre os vencedores, normalmente os que popularizaram os pressupostos da Escola de Chicago.

Se se pretende que seja adotada uma determinada política é preciso ter decisores que falem dela. Isto explica porque o *agenda-setting* se tornou tão importante nas ciências políticas. O agendamento não está tão preocupado com a decisão, mas com os assuntos aos quais os decisores dão atenção, isto é, sobre os quais falam, escrevem e tomam posição (Princen, 2009). Porém, esta atenção não é inócua nas suas consequências.

A ideia da política como uma luta pelo controlo sobre a agenda dos temas políticos, ainda que possa ser exagerada, especialmente se for considerada como monopólio das realidades sistémicas “hegemónicas”, reflete uma dimensão essencial que tem a ver com a atenção e cognição; qual o papel que atores como os partidos políticos, movimentos sociais e grupos de interesses desempenham? Qual o efeito sobre a dimensão e urgência atribuída aos problemas? Como é que a capacidade que as elites têm de definir *o locus* do conflito afeta a estrutura do debate social?

A questão central é que as dinâmicas de atenção pública e a definição de políticas públicas aparecem extremamente ligadas. Atenção significa atenção a algo que carece de ser resolvido (Cobb & Elder, 1983; Grossman, 2013; Kingdom, 1995; Pedersen & Walgrave, 2014). Vale a pena ter em conta a sugestão de Bachrach e Baratz (1963), segundo a qual é mais importante estudar “as não-decisões”, os assuntos que são impedidos de se tornarem prioridade, os tabus e os temas sabiamente postergados para o processo permanentemente adiado de decisão futura. As políticas refletem não apenas a atenção dos grupos cujos problemas foram atendidos, mas também a habilidade dos grupos e elites para limitar a atenção pública formal e informal aos “*issues*” que apenas fortalecem o *status quo*. É por isso que os trabalhos quantitativos que medem o pluralismo dos meios de comunicação social com o recurso à análise de conteúdo são extremamente válidos, mas serão sempre incompletos porque, idealmente, teriam que incluir a medição

de variáveis que não estão explicitamente presentes no texto. A representação do pluralismo não pode cingir-se aos enunciados explicitados, mas tem que incluir os enunciados silenciados, o que constitui metodologicamente um desafio que exige uma pluralidade de metodologias.

Uma questão que atravessou a pesquisa foi a exploração dos fatores que contribuem para o agendamento, nomeadamente os relacionados com a audiência e os relacionados com a natureza dos *media*. Coleman, McCombs, Shaw e Weaver (2009) destacaram, quanto à atenção concedida pela audiência, a importância de fatores como a necessidade de orientação, definida pela relevância e pela incerteza e o contacto com os temas. Quanto aos *media*, destacaram o fenómeno fundamental do agendamento intermediático e da fusão de agendas resultantes de uma combinação de usos de vários *media*.

Simultaneamente, relevou-se a necessidade de o efeito de agenda no processo de decisão política dever alargar-se não apenas ao público de um meio, à agenda do meio e aos responsáveis pela decisão final, mas, antes, articular diferentes níveis do processo comunicativo com os seus diferentes modelos: 1) acesso interno, 2) modelo de mobilização e 3) iniciativa externa. Os dois primeiros modelos implicam a iniciativa por parte do sistema político, enquanto, no caso do terceiro, normalmente implica tematizar uma reivindicação ou pretensão (Cobb, Ross & Ross, 1976).

No modelo de acesso interno, a iniciativa é dos dirigentes políticos e, antes de ser discutido formalmente, o tema segue o seu percurso no âmbito do sistema político, sem a influência da esfera pública política. No modelo de mobilização, a iniciativa também é do sistema político; mas os seus agentes são obrigados a mobilizar o apoio de partes relevantes do público para conseguir a implementação de uma política. No modelo de iniciativa externa, são grupos exteriores ao sistema político, que impõem o tratamento formal por parte do sistema político, recorrendo à pressão da opinião pública que se repercute na esfera pública.

O modelo de iniciativa é reconhecível no âmbito de uma conceção não elitista de democracia e 1) apresenta uma pretensão de reconhecimento ou

de validade, uma reivindicação; 2) estende a outros grupos da população a atenção nessa questão, para conquistar espaço na agenda pública; o que lhe permite 3) exercer uma pressão suficiente junto dos detentores do poder de decisão, obrigando-os a inscrever o assunto na agenda formal das instituições decisórias (Cobb, Ross & Ross, 1976).

Se o problema da atenção se encontra no fulcro do processo de hierarquizar, difícil se torna omitir a importância de outros efeitos geralmente associados à formação da opinião. Nas últimas décadas, o enquadramento (*framing*) evoluiu como um paradigma em estado embrionário para uma sistematização mais profunda, traduzindo-se na verdadeira constituição de um paradigma com um corpo representativo de autores. Apesar da consolidação do conceito no seio da comunicação, constatou-se a persistência de ambiguidades que conduziram à identificação indevida com outros tipos de modelos de efeitos (Entman, 1993; Scheufele, 2000; Scheufele & Tewksbury 2007).

Um problema pertinente para análise do agendamento reside no facto de parte considerável dos estudos de enquadramento fundarem-se na convergência em torno da definição deste conceito como informação que permite várias perspetivas sobre um acontecimento ou sobre um tema, em função da relevância ou ênfase que é atribuído aos seus elementos.

Esta tradição é geralmente designada como “*emphasis*” *framing*, uma vez que os efeitos de enquadramento se verificam através de diferenças na apresentação do acontecimento ou tema. A principal diferença consiste apenas na ênfase, inclusão ou exclusão de determinados atributos e o problema identificado por vários autores é o de poder verificar-se uma confusão não intencional com hipóteses que se propõem considerar o enquadramento como um efeito secundário do agendamento (Gitlin, 1989). Assim, diversos estudos aplicarão o enquadramento em combinação com o agendamento (McCombs, Shaw & Weaver, 1999), propondo a integração de ambos os modelos (McCombs, Llamas, López-Escobar & Rey, 1997).

Para Kim, Scheufele & Shanahan (2002), as tentativas de combinar enquadramento (*framing*) e agendamento apenas acentuam a imprecisão dos conceitos. As diferenças terminológicas e semânticas também são significativas na constituição de um enquadramento para além da pura e simples ênfase seletiva dos atributos de um acontecimento ou assunto. Os efeitos de agenda variam pela repetição nos *media* e pela acessibilidade na mente do recetor (Scheufele, 2000). Os efeitos do enquadramento, por seu lado, não se determinam pela acessibilidade, mas pela capacidade de gerar esquemas de interpretação que podem aplicar-se a muitas situações diferentes.

Enquadramento e agendamento são analiticamente distintos, e é útil que o sejam, para operacionalizar a pesquisa empírica. Porém, na dinâmica do conhecimento quotidiano, não é possível agendar sem enquadrar e vice-versa. A visibilidade implica a entrada na agenda e há enquadramentos que se revelam mais capazes ou incapazes de suscitar agendamento.

Os enquadramentos que empregam termos culturalmente mais ressonantes têm o maior potencial de influência. Usam palavras e imagens bastante salientes na cultura, o que quer dizer visíveis, compreensíveis, memoráveis e emocionalmente carregadas. (Entman, 2003, p. 417)

O texto clássico de Snow & Benford (2000) torna visível esta complementaridade, ao considerar a existência de enquadramento de diagnóstico (*diagnosis framing*), o qual implica a identificação do problema e a atribuição da respetiva responsabilidade; enquadramento de prognóstico (*prognostic framing*), que implica a identificação do plano de atuação com vista a conseguir as mudanças necessárias; e enquadramento motivacional (*motivational framing*), que implica um apelo à ação e a identificação de motivos que justifiquem a participação numa ação tendente a melhorar o estado de coisas. A dimensão motivacional do *frame* inclui a construção de um vocabulário apropriado, que torne eficaz esta dimensão vocacional.

Este processo hermenêutico exige a inclusão de atribuição de uma relevância ao tema, e suscita três fases:

- a. Identificação do problema (*frame* de diagnóstico): “défice público e responsabilidade fiscal” *versus* “austeridade e ataque às conquistas sociais”. Neste nível surge a questão da ênfase atribuída ao tema, que obviamente remete para o enquadramento, mas tem a sua origem na capacidade de agendar.
- b. Identificação das ações a tomar (*framing* de prognóstico): em face dos temas identificados, os defensores das políticas de austeridade advogam uma estratégia baseada na contenção da despesa e na diminuição dos gastos públicos. Os mesmos temas são repetidos como dotados de uma dimensão quase autorreferencial: são importantes porque são importantes, exatamente porque a sua alta relevância é que justifica um certo curso de ação. Mais uma vez, embora o enquadramento esteja presente, é a identificação exaustiva dos temas que confere coerência a um determinado projeto de ação, neste caso político.
- c. Dimensão motivacional, é aquela em que a especificidade do enquadramento é mais visível: por exemplo, os partidários da economia neoclássica utilizam metáforas que enquadram o problema da dívida na economia doméstica (remetendo, por exemplo para a dimensão moral: a honradez, a responsabilidade e a frugalidade, etc.).

Esta abordagem identifica a complementaridade, mas, a nosso ver, não nega a existência de uma distinção analítica. Assim, há agendas que só se difundem pela sua consistência com esquemas mentais pré-existentes, de par com modelos de organização do conhecimento sobre o mundo, que se chamam geralmente de enquadramentos. Porém, tal não desfaz a necessidade de proceder a outras pesquisas igualmente frutíferas.

4. O agendamento populista

Na análise dos efeitos dos *media* existe uma dicotomia que obscurece, pelo menos, algumas das múltiplas, complexas e contraditórias visões das audiências de notícias, trazendo compreensões populares, mas muitas vezes esquemáticas, das relações entre o jornalismo e a *web*.

Há um pressuposto óbvio, facilmente aceitável, que o algoritmo desempenha um papel cada vez mais importante na mediação entre jornalistas, redações, produtos mediáticos e audiências, sendo que o surgimento desta mediação tem implicações, quer sociológicas, sobre o papel desempenhado pelos agentes, quer normativas, isto é, sobre o papel que deveria ser desempenhado pelos diversos agentes.

Uma atitude radicalmente nova em face das audiências emergiu em anos recentes, juntamente com a expansão das novas tecnologias digitais, *media* sociais e conteúdos gerados pelo utilizador (Fishkin, Kousser, Luskin & Siu, 2013; Coddington, 2010). Defensores ativos desta mesma perspetiva, como Rosen (2006), defenderam a sua crença de que as mudanças na relação entre os jornalistas e as audiências implicaram uma mudança, desde o velho sistema de emissão de um para muitos para um sistema conversacional de todos com todos. Obviamente, estas mudanças incluem os *media* sociais, os sistemas de comentário *online*, os novos canais de distribuição, enfim, todo um novo modelo em que o próprio consumo deixa de estar separado da produção e ao qual, desde então, se juntaram plataformas de blogues, plataformas de *Storytelling videoblogging*, serviços de chamada que são simultaneamente redes sociais, como o WhatsApp.

Todas estas mudanças produzem impactos na produção dos conteúdos dos jornalistas, uma profissão muito dependente do sistema fechado, de via única de emissão, pelo que a prática de jornalistas, que escrevem, falam e filmam, assumindo que o que lhes interessava é o que interessa à audiência, se encontra em crise e em processo de substituição. A verdade é que esta perspetiva pode revelar-se esquemática: supõe uma idade em que a agenda era controlada pelos agentes mediáticos e que, por isso, se afigurava o monopólio de uma elite mediática que reproduzia os definidores primários, por uma nova idade em que a agenda implica o reconhecimento de que todos os recetores assumiram a condição de emissores, e de que todos os consumidores podem assumir potencialmente a condição de produtores.

Esta dicotomia carece de uma fundamentação empírica sustentável. A maior parte da pesquisa acadêmica que examinou a importância dos *media* sociais e a forma como estes afetaram o agendamento conclui pela existência de um retrato misto ou ambivalente, demonstrando, nalguns casos, a continuação do poder dos jornalistas acerca da definição do que é notícia (Boczkowski, 2007).

Outras dimensões da pesquisa demonstraram que o discurso otimista e “feliz” sobre os novos modos de relacionamento com os públicos não têm efetiva correspondência nas rotinas jornalísticas, pelo menos ao nível das elevadas expectativas em torno da interatividade (Domingo *et al.*, 2008; Lewis, Kaufhold & Lasorsa, 2010).

Finalmente, um outro elemento que se decidiu ter em conta foi o surgimento de agendas fechadas em torno de grupos que apresentam pensamentos similares e que parecem contrariar a ideia democrática de expansão da agenda. O novo ecossistema mediático permite conferir uma nova ênfase à informação que coincide com as suas crenças prévias, pelo que os efeitos mediáticos se traduzem prioritariamente num reforço. O reforço baseado na preferência é afetado por três fenómenos relacionados:

- a. a motivação entre as plataformas mediáticas para afunilar a informação para públicos fragmentados ideologicamente (Maddow, 2010) ou mesmo para indivíduos específicos, como sucede no caso dos *media* sociais (Scheufele & Nisbet, 2012), com vista à criação de ambientes publicitários mais atrativos;
- b. a tendência entre os membros da audiência, não apenas para selecionar e interpretar informação consistente com as crenças prévias, mas também para depender de redes sociais online selecionadas de modo altamente endógeno – as quais são frequentemente comparadas com câmaras de eco (Sunstein, 2007; 2009) que ainda estreitam mais o leque de assuntos disponíveis e a sua interpretação;

c. uma nova interface entre *media* e audiências, com os resultados fornecidos à medida pelos motores de busca (Ladwig, Anderson, Brossard, Scheufele, & Shaw, 2010), ou por agregadores de notícias personalizados, que conduzem cada vez mais à informação e de forma cada vez mais estreita.

Recentemente, muitas das mensagens que pululam nas redes sociais refletem agendas de grupos que estreitam consideravelmente a variedade de temas e a variedade de ângulos sobre os quais esses temas são abordados, induzindo ao etnonacionalismo, ao populismo, à polarização e à grupuscultura da vida política.

Ao lado da expansão das agendas trazidas por novos movimentos sociais, descobrem-se nos *media* digitais modelos de identificação de temas suportados por formas pré-modernas de sociabilidade como o holiganismo digital, o *bullyng* e o *flaming*.

Ao populismo do lado das lideranças corresponde uma polarização de segmentos cada vez mais sofisticada do lado das audiências. Não é líquido que a expansão democrática dos temas que integram as agendas seja a única e virtuosa consequência dos meios. Ao lado desta expansão das agendas, também se assiste à sua minimização resultante de uma identificação básica de elementos facilmente compreensíveis e repetidos à exaustão, sendo conhecido o fascínio de alguns movimentos e protagonistas políticos pelas plataformas de *microblogging* como o Twitter ou pelos grupos fechados no Facebook ou, mais frequentemente, no WhatsApp.

Frequentemente, assiste-se mesmo a um processo que culmina no reforço de um escasso número de temas hegemônicos, mutuamente potenciados através de narrativas sociais que ganham uma dimensão transmediática. Em muitos casos, a rede aberta funciona como um espaço de difusão e interação de funcionários de governo ou militantes orgânicos com os cidadãos, mas também como ferramenta dirigida deliberadamente aos meios *mainstream* ao mesmo tempo que aos utilizadores, gerando um efeito de reforço

mútuo, que privilegia técnicas de propaganda apreciadas pelas relações públicas por implicarem *stakeholders* (grupos de interesse) diferenciados.

Gera-se uma sinergia particularmente poderosa que se reforça pelo facto de a atenção na *web* ser mais concentrada do que na imprensa. Como, adicionalmente, muitas fontes das notícias online são subsidiárias das fontes informativas dos *media* tradicionais, gera-se uma redundância entre as agendas dos dois ambientes e criam-se sinergias através da amortização dos custos da divulgação simultânea em vários canais (Ferreira, 2017, p. 9). A redundância, adicionalmente, decorre frequentemente em espiral, com uma a amplificar a outra. Exemplos clássicos como o Relatório Starr sobre o caso Monica Lewinsky, previamente divulgado por blogues, os casos das licenciaturas duvidosas ou falsas de políticos e figuras públicas detectadas na *net* e amplificadas nos jornais ou vice-versa, em suma, os escândalos e formas de comunicação política desencadeadas por lideranças e processos políticos recentes (Trump, Bolsonaro, Brexit), parecem indiciar a confirmação desta hipótese. Estudos como os de Rooduijn (2004), Koopmans & Muis (2009), a propósito da Holanda, e os de Pim Fortuyn & Miconi (2015) confirmam a crescente visibilidade dos discursos populistas, quer na imprensa de referência quer na tablóide, e outros ainda mais recentes confirmam o sucesso do *Movimento 5 Estrelas* com base numa bem fundamentada estratégia mediática assente nas redes sociais, essencial para afirmar o partido na cena política italiana. Outros estudos, como de Céron & Adda (2016), reportaram a importância da campanha negativa através do Twitter na obtenção de voto, ou a importância do microblogging nas decisões de última hora (Fawzi, Obermaier & Reinemann, 2016). Christian Fuchs (2016) estudou o extremismo de direita nas redes sociais, em especial no Facebook. A sua leitura fundou-se analisou o Partido da Liberdade (FPO), utilizando a análise crítica do discurso sobre 6755 comentários de apoio ao candidato do partido, nas eleições presidenciais de 2016. Identificou cinco tópicos: liderança carismática, nacionalismo austríaco, a polarização amigo-inimigo, o novo racismo e a violência.

Será que o jornalista é mediador ou é participante de um complexo processo que não controla? Exercer qualquer forma de mediação implica que, através de comentários, compartilhamentos, verificações, críticas e recomendações, o ator exerça um papel de mediador, selecionando, dentre as opções disponíveis, aquilo que considera mais importante para si, para a sua rede de contatos e mesmo para uma outra situação específica. Esta é a definição de relevância. Este esforço, quando realizado pela comunidade de utilizadores, pode resultar em uma nova forma de cobertura noticiosa. Porém, o reconhecimento da legitimidade do *mediador*, implica que nem todos os temas são importantes, implica critérios, implica, enfim, a existência de valores-notícia. Ora, uma das questões decisivas para o jornalismo é esta: qual é valor-notícia de uma notícia se o seu valor é estabelecido *a posteriori* pela receção dos utilizadores? Até que ponto o valor-notícia se torna num valor-de-troca (o seu valor de mercadoria), adquirido pelo valor da exposição (a visibilidade), que substitui o seu valor de uso, isto é, a sua utilidade social e, conseqüentemente, o seu interesse público?

Fuchs (2011; 2016), usando uma perspectiva marxista do trabalho (*labor*) tem sistematicamente admitido a hipótese de que os utilizadores de redes sociais são na verdade geradores de mais valias não pagas e transformadas em mercadoria pelas grandes corporações. No limite, Fuchs (2014) recorrendo a Dallas Smythe, problematiza a tese de que a própria audiência é uma mercadoria destinada aos publicitários e que a participação é frequentemente induzida de modo a gerar resultados económicos, sem correlação com critérios editoriais de interesse público democrático.

Na chamada crise das mediações, corre-se o risco da irrelevância que decorre da perda da capacidade de produzir uma agenda autónoma. Esta questão não deixa por isso de ter uma dimensão normativa: a necessidade de a democratização dos *media* não poder ser acompanhada por um movimento de desregulação laboral e de pressão das audiências que conduzam à perda da autonomia que se expressa na existência de uma agenda própria, composta por temas que impliquem critérios de seleção autónomos. Não é, pois, líquido que a relação íntima entre as redes sociais e os *media* se traduza na

superação do problema que consiste em imaginar um processo de agendamento mais amplo, inclusivo e democrático.

Sob o pano de fundo destas transformações, surge, afinal, a suspeita de regressão social induzida pelos novos *media* devido ao movimento de retribalização da vida política e do espaço público radicalizado pela *net*. Verifica-se uma ligação entre as manifestações de fenómenos populistas e a rede de dependências dos indivíduos em relação às premissas e preconceitos dominantes nas comunidades, incluindo partidos, grupos e movimentos aos quais pertencem. Nomeadamente, nas redes sociais, os utilizadores ficam confinados aos seus grupos de interesse, relacionando-se com eles por Skype, e-mail e redes, induzindo a radicalização de grupos de ódio que estabelecem e alimentam câmaras de eco que reforçam comportamentos uniformes similares aos próximos da ideia de massa. Cass Sunstein (2007) descreve como as redes através de grupos fechados páginas de causas sectoriais têm aumentado e servido grupos finalistas de *alt right*, sites jihadistas, ou a radicalização de faixas do partido republicano, nos EUA, ou de movimentos extremistas que suportam Bolsonaro no Brasil

Vários institutos alertaram para a radicalização de grupos de ódio ligados a franjas republicanas que estabeleceram agendas com pouca visibilidade nos *media* tradicionais, por efeito da espiral do silêncio. Assim, pelo menos nalgumas circunstâncias, a presença universal e ubíqua de “outros significativos” e de fortes constrangimentos grupais são incompatíveis com a ideia aberta, diversificada e cosmopolita de democracia. Antes, alimenta câmaras de eco em que se reforçam comportamento uniformes similares que reproduzem características da ideia de turba, de multidão do princípio do século XX e, por isso, produzem um agendamento fechado, simplista, redutor e heterónimo – isto é, não autónomo –, produto da intervenção de agentes e instituições exteriores à conversação pública.

Consultando abordagens da teoria social sobre propaganda populista, fascista e antisemita, identificámos algumas características da abordagem predominantemente psicológica da atual propaganda xenófoba, racista e populista. Desde logo:

- a. A propaganda populista, fascista e antissemita apresenta-se frequentemente como uma agenda personalizada, essencialmente não objetiva. Os agitadores passam boa parte do tempo falando sobre si mesmos ou sobre o público. Geralmente, os movimentos populistas são organizados em torno de um líder central sem o qual a organização partidária perderia a sua força. Estes líderes apresentam frequentemente traços autoritários, referindo-se a si próprios como gestores das crises, possuindo uma relação ambígua com a democracia (Taggart, 2000). Ter autoridade é bastante associado a ser persuasivo.
- b. Estamos perante uma forma de propaganda que simula um interesse humano caloroso nas pequenas preocupações diárias dos recetores das mensagens. Entre os políticos, os populistas estão particularmente interessados numa conexão próxima com as pessoas (Canovan, 2002; Krämer, 2014; Kriesi, 2014; Taggart, 2002). Como autodenominados representantes e porta-vozes do povo requerem um acesso direto e não mediado (imediat) às reclamações e agravos do povo. (Kriesi, 2014).
- c. As mensagens têm um conteúdo profundamente anti-intelectual, desenhado em torno de ideias simples (Adorno, 1946). Um característica do estilo populista é o uso de slogans fortemente emocionais, usando uma linguagem tablóide (Mazzoleni et al., 2003), que combina radicalismo verbal e simbologia política com técnicas de marketing político contemporâneo (Betz & Immer, 1998). Vale a pena recordar o quanto isto representa de relacionamento com os *media* sociais. Canovan (2002) identifica a procura de atalhos que torneiam as disputas filosóficas e as subtilezas institucionais. Embora todos os *media* estabeleçam uma relação com o povo, os *media* sociais fornecem uma relação muito mais direta, pelo menos num certo sentido da palavra. Bartlett (2014) acrescenta que a natureza curta e exacerbada da mensagem se adapta bem ao *medium*. Benjamin Moffitt (2016) sugere uma nova abordagem ao populismo que contempla um relatório de desempenhos que funciona por contraste com o relatório de desempenhos do tecnocrata.

- d. A propaganda populista, fascista e antisemita pratica uma glorificação da ação, de algo como estando a acontecer, ao mesmo tempo que se oblitera e substitui o propósito ou objetivo do movimento. Há uma certa imprecisão em relação aos objetivos que se deve à sua natureza intrinsecamente não-teórica. O estilo populista vai direto ao assunto com simplicidade e clareza (Taggart, 2000, 97). Os populistas gostam de uma linguagem simples e forte.
- e. O regresso aos valores básicos e simples – a causa de Deus, da Pátria e da terra natal – são uma preocupação fundamental de patriotas, cristãos e tementes a Deus.

A agenda populista está centrada no povo entendido como comunidade de laços afetivos e na sua absoluta soberania (Albertazzi & McDonnell, 2008; Mudde, 2004), enquanto as elites são acusadas de terem desconsiderado os direitos do povo (Engesser, Ernst, Esser & Büchel, 2017, p. 112).

- f. A mãe-pátria ocupa um terreno importante na agenda populista. Taggart (2004, 274) identificou a ideia de uma conceção idealizada da comunidade. Normalmente, este território imaginário não tem potencial utópico dirigido para o futuro, mas pretende reconstruir “o que foi perdido pelo presente”. Por outro lado, esta idealização da pátria não é baseada em pensamentos racionais ou em factos históricos, mas antes em emoções enraizadas que remetem para idealizações como sejam a *Middle America* (Taggart, 2000,) ou *La France Profonde* ou O Portugal Autêntico, normalmente representados por ícones como Boston Tea Party, nos EUA, Guy Fawkes, no Reino Unido, Jeanne D’Arc, em França, Wilhelm Tell, na Suíça, ou o Condestável, em Portugal.
- g. Neste tipo de discurso pratica-se uma diabolização do adversário, denegrindo a sua imagem, sem se atribuir muita importância ao modo como essa imagem está relacionada com a realidade. Além da elite, os “perigosos” (“dangerous others”) (Albertazzi & McDonnell, 2008; Rooduijn 2014) são contrastados com o povo. Enquanto as elites são consideradas como

um perigo que vem de cima (numa dimensão vertical), na agenda populista “os outros” são entendidos como uma ameaça de fora (numa dimensão horizontal) (Jagers & Walgrave, 2007). Não são olhados como parte da elite, mas injustamente favorecidas pela elite ou mesmo como seu parceiro na conspiração contra o povo (Engesser, Ernst, Esser & Büchel, 2017). No primeiro caso, o populismo realça a oposição entre os cidadãos vulgares e trabalhadores e o sistema corrupto (Mudde, 2004).

As elites são conceptualizadas como aderindo aos seus próprios interesses, sendo relutantes em preocuparem-se com o eleitorado que os elegeu. É o chamado populismo anti-*establishment* (Jagers & Walgrave, 2007). Numa perspectiva contrária, as boas populações nativas são opostas aos malvados grupos externos que representam uma ameaça cultural ou económica contra a população inocente da mãe pátria (Taggart, 2000). Estas são formas que tipificam o chamado populismo excludente (Jagers & Walgrave, 2007).

- h. Esta narrativa não emprega a lógica discursiva, mas privilegia, particularmente, exposições oratórias, no que poderia ser chamado de um fluxo organizado de ideias. A relação entre premissas e inferências é substituída por uma vinculação de ideias que repousa na mera semelhança, muitas vezes através da associação, empregando a mesma palavra característica em duas proposições que não são logicamente relacionadas. Este método evita os mecanismos de controle do exame racional, embora se torne psicologicamente mais fácil de seguir para o ouvinte.
- i. Apesar da sua irracionalidade aparente, trata-se de um discurso que dispõe de objetos estratégicos e pressupõe planeamento e organização.
- j. Estas formas de discurso privilegiam protagonistas que executam uma performance que lembra o teatro, o desporto e as iluminações religiosas. “Eles gritam e choram, lutam contra o Diabo em pantomima e tiram suas jaquetas quando atacam esses poderes sinistros” (Adorno, 1946).

k. Estes protagonistas podem ter comportamentos irracionais, mas esse comportamento cumpre uma certa função. Eles não conhecem inibições em se expressar. Funcionam vicariamente para seus recetores inarticulados, fazendo e dizendo o que estes últimos gostariam, mas não podem ou não ousam fazer e dizer. Eles violam os tabus que a sociedade de classe média colocou em qualquer comportamento expressivo da parte do cidadão normal e importante. Neste sentido, o discurso de ódio veiculado pelas caixas de diálogo, redes sociais e plataformas sectoriais parecem reproduzir um movimento de mobilização militar, de convocatória à missão, na qual o penosamente similar se reforça coletivamente, gerando uma agenda que, embora ao acesso de todos (*open access*) no que respeita à sua produção, se furta, mais do que nunca, ao seu contraditório, na sua formulação.

Conclusões

Deste trabalho, profundamente ensaístico, propõem-se, pois, as seguintes conclusões, que se definem como processo de trabalho.

1. Em primeiro lugar, parece demonstrado que as Ciências da Comunicação desempenham um papel disciplinar autónomo e vigoroso nas Ciências Sociais, sendo que uma parte fundamental dessa importância advém da mediatização, entendida como um processo de conhecimento de determinados elementos da sociedade através dos *media*. Este processo está intuído em numerosas ciências afins através de autores como Max Weber, Stuart Hall, Habermas, Lippman, Benjamin e Adorno aqui citados e outros não citados como Park ou George H. Mead.
2. Uma parte fundamental da mediatização resulta da importância da teoria dos efeitos enquanto elemento disciplinar, com realce para o agendamento, tematização, *priming* e espiral do silêncio como elementos importantes.
3. O agendamento desempenha um papel fundamental no ecossistema digital e tem um valor analítico próprio. Todavia, os processos de mediatização política têm a ganhar quando são objeto, em casos de estudo,

da aplicação de vários conceitos de valor heurístico com metodologias diferenciadas. O próprio desenvolvimento do trabalho realça as relações, sem que as mesmas tenham que se traduzir em ecletismo.

4. A tematização e o agendamento conhecem uma reconfiguração substancial com as novas tecnologias, o conseqüente agendamento intermediático e a substancial mutação de agendas introduzidas por uma nova tipologia de movimentos políticos. Em lugar de saber qual é a relação causal, será mais motivador buscar as relações complexas que conseguimos intuir. Acreditamos que este estudo pode abrir as portas para estudar formas de sociabilidade próprias dos movimentos sociais e políticos, nomeadamente fenómenos como notícias falsas e novos regimes de comunicação política e de propaganda.

Bibliografia

- Adorno, T. W. (1946). Anti-semitism and fascist propaganda. Consultado a 11 de novembro de 2018, em <https://pt.scribd.com/document/355240784/Adorno-Theodor-W-Anti-semitism-and-Fascist-Propaganda-rtf>
- Albertazzi, D. & McDonnell, D. (2008). Introduction: A new spectre for Western Europe. In D. Albertazzi & D. McDonnell (eds.), *Twenty-first century populism: The spectre of Western European democracy* (pp. 1–11). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bartlett, J. (2014). Populism, social media and democratic strain. In G. Lodge, & G. Gottfried (eds.), *Democracy in Britain: Essays in honour of James Cornford* (pp. 91–96). London: Institute for Public Policy Research.
- Benjamin, W. (1997). A obra de arte na era da sua reprodutibilidade técnica. In W. Benjamin, *Obras escolhidas: Magia e técnica, arte e política*. São Paulo: Brasiliense.
- Anderson, C. W. (2011). Deliberative, agonistic, and algorithmic audiences: Journalism's vision of its public in an age of audience transparency international. *Journal of Communication*, 5, 529–547. <https://doi.org/1932-8036/20110529>

- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–52. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bateson, G. (1972). A Theory of play and fantasy. *Psychiatric Research Reports*, 2, 39- 51. <https://doi.org/10.4236/jhepgc.2019.53040> 346
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Boczkowski, P. J., & Santos, M. (2007). When more media equals less news: Patterns of content homogenization in Argentina’s leading print and online newspapers. *Political Communication*, 24(2), 167–180. <https://doi.org/10.1080/10584600701313025>
- Canovan, M. (2002). Taking politics to the people: Populism as the ideology of democracy. In Y. Mény & Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp. 25–44). Basingstoke: Palgrave.
- Ceron, A., & Adda, G. (2016). E-campaigning on Twitter: The effectiveness of distributive promises and negative campaign in the 2013 Italian election. *New Media & Society*, 18(9), 1935–1955. <https://doi.org/10.1177/1461444815571915>
- Cobb, R., Ross, J.-K. & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70 (1), 126-138. <https://doi.org/10.1017/S0003055400264034>
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). *Participation in american politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Coleman, R., McCombs, M., Shaw, D., & Weaver, D. (2009). Agenda Setting. In K. W. Jorgensen & T. Hinitsch (Eds), *The handbook of journalism studies* (pp. 147-160). London, New York: Routledge.
- Engesser, S., Ernst, N., Esser, F., & Büchel, F. (2017). Populism and social media: how politicians spread a fragmented ideology. *Information, Communication & Society*, 20(8), 1109-1126. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1207697>
- Entman, R. M. (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*. 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>

- Entman R.M. (2003). Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11. *Political Communication*, 20(4), 415-432. <https://doi.org/10.1080/10584600390244176>
- Fawzi, N., Obermaier, M., & Reinemann, C. (2016). *Germany. Is the populism laggard catching up?* New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315623016>
- Fidalgo, A. (2004). Jornalismo Online segundo o modelo de Otto Groth. consultado em 21 de Julho de 2018, em www.bocc.ubi.pt/pag/fidalgo-groth-jornalismo-online.pdf
- Ferreira, G. B. (2018). O “meu jornal” e o interesse público: Implicações cívicas do agendamento na era dos novos média. *Revista Comunicando* 6 (1) | Média e Cidadania: Um tributo a Paquete de Oliveira, (pp. 83-102).
- Fishkin, J. Kousser, T. Luskin, R.C., & Siu, A. (2011). Deliberative Agenda Setting: Piloting reform of direct democracy. *California Foundations of Critical Media and Information Studies*. Londres: Routledge.
- Fuchs, C. (2014). *Digital labour and Karl Marx*. London: Routledge
- Fuchs, C. (2016). *Critical Theory of Communication: New readings of Lukacs, Adorno, Marcuse, Honneth and Habermas in the Age of the Internet*. London: University of Westminster Press. <https://doi.org/10.16997/book>
- Fuchs, C. (2016). Racism, nationalism and right-wing extremism online: The Austrian Presidential Election 2016 on Facebook. *Momentum Quarterly: Journal for Societal Progress* 5(3), 172–196. <https://doi.org/172-196-2226-5538>
- Fuchs, C., & Mosco, V. (2017) *Marx in the Age of Digital Labor*. Leiden, Boston: Brill.
- Gitlin, T. (1980). *The whole World is watching you*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Gramsci, A. (1977). *Quarderni del carcere, Vol. III*. Torino: Einaudi.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. New York: Harper & Rowland.

- Gomes, W., & Maia, R. (2008). *Comunicação e democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulos Publicações.
- Green-Pedersen, C. & Walgrave, S. (2014). *Agenda Setting, policies, and political systems - A comparative approach*. The University of Chicago Press
- Grossmann, M. (2013). The variable politics of the policy process: issue area differences and comparative networks. *Journal of Politics* 75(1), 65–79. <https://doi.org/10.1017/s0022381612000874>.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J., & Brain, R. (1999). A produção social das notícias: O “mugging nos media”. In N. Traquina (Ed.), *Jornalismo: Questões, Teorias e «Estórias»* (pp. 224-248). Lisboa: Vega.
- Hall, S. (2002). Encoding/decoding. In Paul Harris e Sue Thornham, (eds.), *Media Studies* (pp.51-61). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of Law and Democracy*. Cambridge, MIT Press.
- Habermas, J. (1999). *Direito e moral*. Lisboa: Piaget
- Hameleers, M., & Schmuck, D. (2017). It’s us against them: a comparative experiment on the effects of populist messages communicated via social media, Information. *Communication & Society*, 20(9), 1425–1444. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.132852>
- Hartley, J. (2004). *Comunicação, Estudos Culturais e media: Conceitos-chave*. Lisboa: Quimera.
- Jagers, J., & Walgrave, S. (2007). Populism as political communication style: An empirical study of political parties’ discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46(3), 319–345. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00690.x>
- Krämer, B. (2014). Media populism: A conceptual clarification and some theses on its effects. *Communication Theory*, 24(1), 42–60. <https://doi.org/10.1111/comt.12029>
- Kriesi, H. (2014). The populist challenge. *West European Politics*, 37(2), 361–378. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins.

- Kims, H., Scheufele, D. A., & Shanahan, J. (2002). Think about it this way: Attribute agenda setting function of the press and the public's evaluation of a local issue. *Journalism & Mass Communication Quarterly* 79(1), 7-25. <https://doi.org/10.1177/107769900207900102>
- Koopmans, R., & Muis, J. (2009). The rise of right-wing populist Pim Fortuyn in the Netherlands: A discursive opportunity approach. *European Journal of Political Research*, 48(5), 642–664. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.00846.x>
- Lippmann, W. (2004). *Public Opinion*. Consultado a 27 de fevereiro de 2019, disponível em e-book em www.gutenberg.org/cache/epub/6456/pg6456.txt
- Lewis, S. C., Kaufhold, K., & Lasorsa, D. L. (2010). Thinking about citizen journalism: The philosophical and practical challenges of user-generated content for community newspapers. *Journalism Practice*, 4(2), 163-179. <https://doi.org/10.1080/1461670090315691>
- Luhmann, N. (2009). A Opinião pública. In João Pissarra Esteves, (Org.), *Comunicação e Sociedade* (163-191). Lisboa: Livros Horizonte.
- Ladwig, P., Anderson, A. A., Brossard, D., Scheufele, D. A., & Shaw, B. R. (2010) Narrowing the discourse?. *Materials Today*, 13(5), 52-54.
- Maddow, R. (2010). Theodore H. White Lecture on Press and Politics [transcript]. Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, Harvard University. Acessível em http://www.hks.harvard.edu/presspol/prizes_lectures/th_white_lecture/transcripts/th_white_2010_maddow.pdf
- Marques, A. (2008). As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: Ângela Marques (org.) *A deliberação política: suas dimensões sociais, políticas e comunicacionais*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- McCombs, M. E. (2004). *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Malden, MA: Blackwell
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The Agenda-Setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>

- McCombs, M., Llamas, J, Lopez-Escobar, E., & Rey, F. (1997). Candidate Images in Spanish Elections: second level Agenda-Setting effects. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74, 703-717. <https://doi.org/10.1177/107769909707400404>
- McCombs, M., Lopez-Escobar, E. & Llamas, J.P. (2000). Setting the agenda of attributes in the 1996 spanish general election. *Journal of Communication*, 50(2), 77-92. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02842.x>
- McCombs, M. E., Shaw, D. L., & Weaver, D. H. (2014). New directions in Agenda-Setting theory and research. *Mass Communication & Society*, 17(6), 781–802. <https://doi.org/10.1080/15205436.2014.964871>.
- Miconi, A. (2015). Italy’s “Five Stars” movement and the role of a leader: Or, how charismatic power can resurface through the web. *New Media & Society*, 17(7), <https://doi.org/10.1177/1461444814520872>
- Moffitt, B. (2016). *The Global rise of populism: Performance, political style and representation*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 542–563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>
- Princen, S. (2009). *Consideration Agenda-Setting in the European Union*. Palgrave MacMillan.
- Queiroz, C. (2010). *Direitos fundamentais: Teoria geral*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Reese, S. D. (2001). Prologue – Framing public life: A bridging model for media research. In E. Stephen, D. Reese, O.H. Gandy & E. August (eds.), *Grant framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Rooduijn, M. (2014). The mesmerising message: The diffusion of populism in public debates in Western European Media. *Political Studies*, 62(4), 726–744. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12074>

- Scheufele, D. A. (2000). Agenda-Setting, priming, and framing revisited: Another look at cognitive effects of political communication. *Mass Communication and Society*, 3(2-3), 297-316. https://doi.org/10.1207/S15327825MCS0323_07
- Scheufele, D. A. & Tewksbury D. (2007). Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. *Journal of Communication*, 57(1), 9-20. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2006.00326.x>
- Scheufele D.A., Nisbet MC. (2013). Being a citizen online new opportunities and dead ends. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 7(3), 55-75.
- Sunstein, C. R. (2007). Ideological amplification. *Constellations*, 14 (2). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2007.00439.x>
- Sunstein, C. R. (2009). *Republic.Com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Taggart, P. (2002). Populism and the pathology of representative politics. In Y. Mény & Y. Surel (eds.), *Democracies and the populist challenge* (pp. 62–80). Basingstoke: Palgrave.
- Taggart, P. (2004). Populism and representative politics in contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/1356931042000263528>
- Weber, M. (2006). Sociologia da imprensa: Um programa de pesquisa». In Beatriz Marocco & Christa Berger (eds.), *A Era Glaciar do jornalismo: Teorias sociais da imprensa* (24-34). Porto Alegre: Sulina.

A POLÍTICA, O DIGITAL E A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

João de Almeida Santos

joaodealmeidasantos@gmail.com

Universidade Lusófona

<https://orcid.org/0000-0002-1297-3198>

*“A definição de políticas analógicas
não funcionará num mundo digital”*

António Guterres

Secretário-Geral da ONU.

Expresso (22.06.2019, p. 4).

Introdução

A questão da *democracia deliberativa* na era digital parece-me ser não só uma questão muito actual, mas também muito importante para a teoria política porque é evidente que estamos a viver um período de grandes transformações em todas as frentes, da economia à política, à tecnologia, à cultura, à ciência e, em geral, no plano civilizacional, tornando-se necessário reconhecê-las para lhes poder dar resposta. E uma coisa é certa: a democracia representativa vive um período de grandes dificuldades. Penso que se trata mesmo de uma mudança estrutural, pois as relações entre o sistema político, a representação, o sistema de partidos, a comunicação política e a cidadania estão a conhecer um processo fortemente disruptivo que afecta já a geografia e a geometria política que conhecemos até hoje quer no plano do Estado-Nação quer no plano internacional. Radicalizando um pouco, mas em sintonia quer com

Manuel Castells quer com o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, diria: “A democracia na era da Internet não é a democracia dos partidos. É a democracia dos cidadãos, feita por cidadãos e para os cidadãos” (Castells); “a definição de políticas analógicas não funcionará num mundo digital” (A. Guterres). Na verdade, e ainda com Castells, “o monopólio informativo dos *media* de massas controlados por empresas e governos acabou” (Castells, 2012). Acabou o monopólio mediático sobre a “comunicação socializada” e, portanto, o monopólio sobre o processo de construção do consenso, estando agora o modelo social da comunicação centrado mais sobre a *conectividade* do que sobre uma lógica *broadcasting* (Castells, 2011, p. 523; Álvarez, 2012, p. 16; e Santos, 2020b). Neste sentido, também o modelo de organização da intervenção e da participação política para o consenso está a conhecer uma imparável evolução para a *lógica da conectividade* e para a superação do velho *modelo orgânico da política*.

A solução para a *crise da representação* e para a *anemia democrática* parece encontrar-se na *democracia deliberativa*, que se mantém, deste modo, no quadro do sistema representativo, promovendo não só maior qualidade na decisão, mas também maior legitimidade e maior proximidade com a cidadania, ao fazer entrar a *deliberação* no *processo decisional formal*. O que pretendo é mostrar o processo que leva necessariamente a uma *democracia deliberativa* no quadro formal do *sistema representativo*.

Mudanças estruturais

Se é verdade que o século XX se caracterizou sobretudo pelo desenvolvimento dos processos de *intermediação* na política e na comunicação que se seguiu à fase do parlamentarismo (Manin, 1995) e do regime censitário e que, com a introdução do sufrágio universal, garantiu o *crescimento da cidadania*, da *participação política* e da *informação*, designadamente através, por um lado, dos partidos e dos movimentos políticos e, por outro lado, dos grandes meios de comunicação (imprensa, rádio e televisão), hoje, em pleno século XXI, já estamos a conhecer um profundo processo de *desintermediação da política e da comunicação*, graças à emergência da rede, das

Tecnologias da Comunicação e da Informação (TIC), das redes sociais e das grandes plataformas digitais. E isto está a ter consequências profundas em todas as frentes da sociedade e das relações humanas. É uma realidade reconhecida por todos, ainda que os grandes poderes mediadores continuem, contra todas as evidências, a considerar o *processo de desintermediação* como *naturaliter* negativo e até perigoso para a democracia representativa.

Trata-se, no essencial, de uma evolução que resulta de quatro tendências estruturais:

1. A revolução nas TIC e a emergência da rede, sobretudo das redes sociais e das grandes plataformas digitais, que vieram alterar radicalmente o modelo (partidário) clássico de organização política da sociedade e o modelo mediático de comunicação socializada, introduzindo um modelo muito diferente no sistema¹.
2. O esgotamento do *modelo de participação política* centrado na ideia de *perença orgânica e ideológica* (Manin, 1995) e a *fragmentação de um sistema de partidos* que até aos anos noventa esteve fundado numa dinâmica de alternância entre dois blocos políticos dominantes: o de centro-esquerda e o de centro-direita. Com efeito, numa análise da evolução dos sistemas de partidos na Europa a partir da segunda guerra mundial é isso mesmo que se constata. Por exemplo: DC/PCI, na Itália; CDU-CSU/SPD, na Alemanha; Conservadores/Trabalhistas, no Reino Unido. Como agora se pode verificar, nestes mesmos países esta lógica da alternância deixou de ser possível devido à fragmentação dos sistemas de partidos. Caso exemplar desta fragmentação é o de Espanha, com cinco partidos a disputarem a centralidade política. Estes grandes partidos da alternância foram evoluindo do modelo dos *Partidos-Igreja* para o modelo dos *Catch-all-Parties*, ideologicamente desnaturados e cada vez mais dependentes do marketing político, do audiovisual e da ocupação da estrutura institucional do Estado, revelando uma crescente endogamia orgânica que os foi

1. Os modelos mantêm-se em simultâneo, mas as diferenças entre eles são radicais, podendo o modelo digital e reticular albergar o modelo analógico de comunicação.

afastando da cidadania. Ora esta fragmentação é devida precisamente a estes factores, ou seja, à quebra de tensão social das ideologias políticas, afectando profundamente os *vínculos orgânicos* e, por consequência, o *sentimento de pertença*, e à crescente tendência endogâmica dos partidos, provocando naturalmente perda de contacto com uma cidadania que viu, por isso mesmo, a sua soberania progressivamente confiscada, sem contrapartidas nas políticas oferecidas.

3. O empoderamento político e comunicacional da *cidadania*, devido às TIC, às redes sociais e às grandes plataformas digitais, e a possibilidade de se *auto-organizar* e se *automobilizar* com uma agilidade que não tem comparação na história, podendo protagonizar-se directamente, sem ter de recorrer à clássica intermediação política e comunicacional, no *espaço público deliberativo*, como resposta ao progressivo fechamento dos sistemas partidários e à ruptura das ideologias políticas interpretadas pelos partidos políticos.
4. A globalização de processos e da informação e a emergência de consistentes movimentos migratórios (imigração e refugiados) com forte impacto sobre o equilíbrio das sociedades democráticas, fenómeno bem visível nos EUA e sobretudo na União Europeia, com fortes efeitos disruptivos nas políticas nacionais. Por exemplo, em Itália, onde a exploração da questão da imigração levou a uma total inversão da relação de forças entre o *Movimento 5Stelle (M5S)* e a *Lega* de Matteo Salvini (32,7%, nas eleições de Março de 2018, contra 17,4% da *Lega*, verificando-se, nas eleições europeias de Maio de 2019, 34,3% para a *Lega* e 17,1% para o *M5S*).

A estas tendências estruturais o *establishment* político e comunicacional não tem conseguido responder com eficácia e as consequências têm sido essencialmente duas, em dois momentos consecutivos:

- a. a fragmentação generalizada dos sistemas de partidos, com emergência de formações políticas de novo tipo (M5S, Podemos, Vox, AfD, En Marche, La France Insoumise, entre outros) como resposta à endogamia do sistema, como já referido;

b. aprofundamento da crise, com o reaparecimento em força da extrema-direita – entretanto já organizada internacionalmente como “The Movement”, tendo como ideologia o *nacional-populismo* e como ideólogo-chefe Steve Bannon – e das formações políticas que apelam ao soberanismo e à democracia directa (Espanha, França, Grécia, Hungria, Itália, Polónia, Reino Unido) (Santos, 2018).

A política e o digital

A crise da representação, combinada com a emergência política da rede, das TIC, das redes sociais e das grandes plataformas digitais, tem, de facto, favorecido fortemente a emergência destas respostas populistas, soberanistas e defensoras da democracia directa, estando as redes sociais a ser usadas com mais eficácia por estes movimentos do que pelas clássicas formações do velho *establishment* político. O caso da eleição de Donald Trump e o referendo sobre o Brexit (e, depois, o caso Bolsonaro e a ascensão da *Lega* de Matteo Salvini, já nas recentes eleições europeias de Maio de 2019) são exemplos muito significativos, pois foram pilotados pela famosa Cambridge Analytica (CA) de Robert Mercer (financiador, o mesmo que financiou a campanha de Trump com 15.5 milhões de dólares)², Steve Bannon (Vice-Presidente), Alexander NIX (Ceo da SCL Elections e da CA do Reino Unido) e Alexandr Kogan (Fundador e Director da Global Science Research). Este último recebia fundos do Governo russo e estava ligado à Universidade Estatal de S. Petersburgo³. Dissolvida a CA, está criado um novo projecto – apoiado

2. “Mercer is also the top donor to Donald Trump’s 2016 campaign. He donated 15.5 million dollars to a superPAC called Make America Number 1 (do site: Sanders for Presidente: https://www.reddit.com/r/SandersForPresident/comments/5w6gwr/citizens_united_has_to_go_now_bannons_ticket_into/). “Mercer, who’s net worth is unknown, was Donald Trump’s biggest donor ahead of the 2016 election, according to the *Center for Responsive Politics*. Along with his wife Diana, Mercer gave a total of \$15.5 million, of which that vast majority went to a super PAC to support Trump called Make America Number 1. Originally a computer scientist, Mercer earned most of his money at the hedge fund *Renaissance Technologies*, which takes an almost entirely quantitative approach to their investing. Along with donating to Trump, Mercer was an early investor in *Breitbart News*, an outlet supportive of Trump’s anti-immigration, nationalist agenda. The Mercers also started *Cambridge Analytica*, a data-focused political consultancy that worked for the Trump campaign (Cambridge Analytica illegally harvested data on 50 million Facebook users and has since shut down) - <https://qz.com/1451236/robert-mercerc-trumps-biggest-donor-is-at-it-again-in-2018/>. (Acesso a 20.08.2019). Sobre este assunto veja-se também o artigo de Pinto, J. (2018). “Trump a nationalist and a populist leader”, in *Global Journal of Human-Social Science*, 18 (1), 1-7.

3. Veja-se sobre esta matéria o elucidativo ensaio de Carole Cadwalladr e Emma Graham-Harrison *The Cambridge Analytica Files*, publicado por *The Guardian* (17.03.2018), disponível em <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>.

pela fundação americana Dignitatis Humanae Institute, onde pontifica o ultraconservador Cardeal Raymond Burke –, agora instalado na Certosa di Trisulti, em Colleparado, Província de Frosinone, o novo quartel-general ou academia da extrema-direita europeia.

Neste período, a extrema-direita soube explorar bem o poder das TIC e das redes sociais, criando modelos de comunicação individualizada para milhões de utilizadores. Como disse um dos investigadores, Christopher Wylie, que trabalhou “with a Cambridge University academic to obtain the data”:

We exploited Facebook to harvest millions of people’s profiles. And built models to exploit what we knew about them and target their *inner demons*. That was the basis the entire company was built on. (The Guardian, 17.03.2018; itálico meu)

Uma estratégia, esta, que, independentemente da natureza dos conteúdos, a esquerda foi incapaz de desenvolver no terreno, não agindo no interior do novo modelo comunicacional que subjaz à lógica da rede e do digital, aquilo que Castells designa por *mass self-communication* (que sucede à *mass communication*)⁴, ou seja, uma comunicação de massas individualizada que pode ser utilizada para explorar eleitoralmente as idiosincrasias individuais (“*inner demons*”) detectadas pelo algoritmo no uso regular das redes pelos cidadãos, mas que tem implicações mais profundas e mais vastas sobre a política, a ponto de mudar a relação entre a cidadania e o sistema⁵.

Esta situação já acontecera em 1993-1994, em Itália, onde a direita de Berlusconi, *Forza Italia*, soube usar melhor o poder da televisão do que uma

4. “The communication system of the industrial society was centered around the mass media, characterized by the mass distribution of a one-way message from one to many. The communication foundation of the network society is the global web of horizontal communication networks that include the multimodal exchange of interactive messages from many to many both synchronous and asynchronous”. Da mass communication passa-se à mass self-communication: “It is mass communication because it reaches potentially a global audience through the p2p networks and Internet connection. It is multimodal, as the digitization of content and advanced social software, often based on open source that can be downloaded free, allows the reformatting of almost any content in almost any form, increasingly distributed via wireless networks. And it is self-generated in content, self-directed in emission, and self-selected in reception by many that communicate with many” (Castells, 2007).

5. Não desenvolvo este aspecto nesta sede, mas remeto para os meus ensaios “Conectividade – Uma chave para a política do futuro” (Santos, 2020b), “Um novo paradigma para a social-democracia” (Santos, 2020a) e “Crise da representação ou mudança de paradigma? Democracia, deliberação e decisão” (Santos, 2017a).

esquerda (o PDS de Achille Occhetto) que tinha preconceitos ideológicos contra a TV, como, de resto, a esquerda em geral⁶, sendo incapaz de reconhecer o seu real “poder de fogo”⁷.

O uso das redes sociais compreende também uma dimensão negativa, designadamente as famosas *fake news*, que, de resto, já eram usadas nos *media* tradicionais e na comunicação interpessoal (os famosos boatos), como se pode ver nas campanhas presidenciais americanas. Só que, agora, pela natureza da rede e da *mass self-communication* e pelo carácter difuso e incontrolável das *fake news*, a sua capacidade de penetração no eleitorado aumenta consideravelmente⁸. Por outro lado, a disseminação de dados pessoais nas redes sociais, depois utilizados de forma instrumental, indevida, ilegal e imprópria, designadamente política, como aconteceu no caso Cambridge Analytica/Facebook, representa também uma séria ameaça devido aos efeitos de manipulação das consciências, através da construção de perfis individualizados e devolvidos aos utilizadores/eleitores como mensagem política, muitas vezes associados às *fake news*.

Há também a referir os perigos que podem resultar da concentração de poder nestas plataformas, como veremos mais à frente, e da eventualidade de este poder ser usado de forma não aceitável, sendo certo que os Estados e, em geral, o poder político deverão não só negociar as formas de utilização deste poder com as principais plataformas, como fez recentemente a Comissão

6. A razão desta posição da esquerda é assim explicada por Norberto Bobbio: “creio que determinante” - para a vitória de Berlusconi, em 1994 – “tenha sido a televisão, não porque Berlusconi tenha aparecido no vídeo muito mais do que os outros, mas porque a sociedade criada pela televisão é uma sociedade *naturaliter* de direita” (Bobbio, Bosetti & Vattimo, 1994, p. 36).

7. Sobre este assunto, veja-se o meu livro *Media e Poder. O poder mediático e a erosão da democracia representativa* (Santos, 2012), onde analiso a influência política dos *media* e o processo de conquista do poder de Berlusconi, contra o PDS de Achille Occhetto, sucedâneo do PCI (Santos, 2012, em especial as páginas 257-338).

8. A mero título de exemplo demonstrativo da relevância política que já é atribuída às *fake news* e, em geral, à desinformação, a nível político-institucional e organizacional, refiro a iniciativa da Comissão Europeia, tomada a propósito das eleições europeias de 2019, ao assinar com as principais plataformas digitais, Facebook, Google, Twitter e YouTube, um código de conduta sobre a desinformação: “Según el informe de la Comisión, Google informó de la retirada entre enero y mayo, a nivel mundial, de más de tres millones de canales de YouTube; Facebook desactivó más de dos millones de cuentas falsas en el primer trimestre de este año; y Twitter verificó si 77 millones de cuentas eran reales” (El País, 14.06.2019).

Europeia, através de protocolos e códigos de conduta, mas também legislar de forma a regular eficazmente a utilização destas plataformas para fins políticos.

São estas ameaças que é preciso combater e evitar, no quadro da compreensão da natureza da rede, da sua lógica interna e do seu modo de funcionamento, que não é seguramente equivalente ao dos meios de comunicação tradicionais, visto que tem características totalmente diferentes: horizontalidade (e não funcionamento vertical), ausência de hierarquia estrutural, lógica relacional e não de *broadcasting* (“*many-to-many*” e não “*one-to-many*”, as conhecidas fórmulas usadas na arquitectura das infraestruturas de rede e por Castells), por exemplo.

Mas, na verdade, e como veremos, os aspectos positivos da rede, em geral, das TIC, das redes sociais e das grandes plataformas digitais sobrepõem os seus aspectos negativos, porque no *processo de desintermediação* emerge a *cidadania*, por um lado, com acesso directo ao *espaço público deliberativo* e, por outro lado, com novas possibilidades não orgânicas (mas também orgânicas) de *auto-organização* e de *automobilização política e comunicacional* quer através das redes sociais quer através das grandes plataformas para a mobilização, como, por exemplo, a *moveon.org*⁹ ou a *meetup.com*¹⁰. Os próprios partidos tradicionais têm criado plataformas de mobilização muito eficazes. Por exemplo, o *My Momentum*, do *Labour* de Jeremy Corbyn, ou as várias plataformas usadas por Barack Obama nas suas campanhas eleitorais¹¹. Dois outros exemplos: em Julho de 2008, Obama tinha, no Facebook, 1.120.565 seguidores, contra 158.970 de Clinton e 119.000 de McCain; *MyBarackObama.com* teve 15 milhões de membros e foi gizado com a ajuda do número dois e cofundador do Facebook, Chris Hughes, que trabalhou na campanha (Castells, 2011, pp. 483, 508, 510). Mas também já se encontra no terreno um novo tipo de partido, o “partido-plataforma”: “Basicamente,

9. <https://front.moveon.org>: “When a community starts to listen to each other, pull together, and work towards a common goal, then anything is possible” - Chuck, MoveOn Mobilizer.

10. Meetup.com – “The real world is calling”.

11. Veja-se a este propósito a obra de Manuel Castells *Comunicación y Poder* (Castells, 2011, p. 473-533).

o partido-plataforma”, dizem Emiliana de Blasio e Michele Sorice, “utiliza a tecnologia como modalidade organizativa e como arquitetura estrutural; ao mesmo tempo, utiliza as plataformas digitais de participação como ferramentas de mobilização, como espaços para o *policy making* (a apresentação e discussão de propostas) e enquanto lugares de *decision making* (a votação sobre propostas e decisões programáticas)” (Blasio & Sorice, 2020, pp. 90 e 86-92). Os autores têm certamente como referência o M5S, sem dúvida um partido-plataforma, onde a plataforma até tem um curioso nome: “Plataforma Rousseau”. Um nome que, neste caso, alude a uma forma pós-representativa de democracia.

Na verdade, o *gatekeeping* político e comunicacional, que condicionava o acesso ao espaço público, é aqui drasticamente redimensionado e, agora sim, pode emergir, como refere Manuel Castells (Castells, 2012), uma verdadeira *democracia de cidadãos*, mais próxima realmente do sentido originário do sistema representativo, que, na sua matriz originária, previa uma relação directa entre a cidadania e a representação política, embora filtrada por um *mandato de tipo não imperativo*, que conferia estabilidade e racionalidade ao sistema, garantindo a genuinidade do modelo representativo. Alguns hoje designam esta evolução no quadro do sistema representativo por *democracia deliberativa*, sucedânea daquele sistema que, em cerca de dois séculos e meio, viu crescer o chamado *espaço intermédio* (entre o palco e os bastidores, a rua e o palácio) do zero a cem, ou seja, de uma opacidade (separação) total entre a sociedade civil e as instâncias representativas do poder para uma transparência total da esfera pública, da proibição de informar acerca do que se passava no parlamento para a exigência de completa informação acerca do exercício do poder.

Esta mudança já fora antecipada por Joshua Meyrowitz, na sua importante obra *No Sense of Place* (Meyrowitz, 1995), quando compreendeu que os *media* electrónicos estavam a favorecer a centralidade do *espaço intermédio* na política (mas também nas relações intergeracionais e nas relações de género) ao ocuparem este espaço de tal forma que acabariam por alterar

a tradicional relação situacional entre o cidadão e a política ou o poder. É, por isso, útil ver com mais pormenor este conceito (que retomarei, de novo, mais à frente).

O espaço intermédio I

Diz Meyrowitz: “Partindo dos conceitos de espaço, de bastidores e de palco, o novo comportamento produzido pela fusão das situações [a de palco e a de bastidor] pode ser definido como de ‘espaço intermédio’ (...)” (1995, p. 76-77). E continua: “Instaura-se um comportamento de espaço intermédio quando os espectadores assumem uma perspectiva ‘de palco lateral’. Isto é, eles vêem algumas partes dos bastidores tradicionais e algumas partes do palco tradicional; vêem o actor passar dos bastidores para o palco e vice-versa” (1995, p. 77). O antigo “fosso” passa, pois, de muro separador, que impede o contacto, a ponto de contacto. Ou melhor: o fosso começa a ser preenchido. E diria mais, entrando a fundo na tese de Meyrowitz: com os *media electrónicos*, as fronteiras convencionais, sejam elas geracionais, de género ou políticas, desaparecem, alterando-se, assim, a própria *geografia situacional* dos indivíduos. Ou seja, todos eles passam a ocupar um *espaço intermédio* a partir do qual se relacionam cognitivamente com o real e com os outros. Ou, melhor ainda, a separação radical tradicional entre *público* (cidadania) e *representação* desaparece no *espaço intermédio*, uma vez que desaparece a separação entre bastidores e palco, desencadeando, assim, uma real interacção entre a representação e o público (cidadania). Com efeito, ao conhecer os bastidores da representação, o público passa a ser também virtualmente actor, sem deixar de ser espectador: a fronteira que demarcava estes dois territórios desaparece, dando lugar a um espaço que já não separa, mas une, põe em relação, liga, funcionando como ponte, permitindo que o espectador interaja com o palco, com os actores e a própria representação. A invasão do olhar do público sobre os bastidores não pode deixar de condicionar a própria representação em todas as suas dimensões. Na política, esta mudança intensifica os efeitos e inicia uma mudança de paradigma.

Também Jesús Timoteo Álvarez, no seu excelente *Gestión del Poder Diluido*, refere este conceito aos *media*: Os *media*, diz ele, “conseguiram que os níveis de decisão dos indivíduos não estejam situados nem em âmbitos de massas nem sequer num âmbito de isolamento pessoal, mas sim num espaço intermédio de esfera social” (Álvarez, 2005, p. 244).

Poderíamos acrescentar que este é precisamente o ponto de passagem onde se estrutura o novo *espaço público deliberativo* e onde entram a *política deliberativa* e a *democracia deliberativa*, no sentido em que as concebe o Habermas de *A Inclusão do Outro* ou de *Facticidade e Validade*, ou seja, lá onde o *espaço intermédio* é o lugar onde ocorre essencialmente esse processo que conduz à conversão e à institucionalização política da opinião pública que nele se exprime, agora sob forma deliberativa. É isso mesmo que diz Habermas, em *A Inclusão do Outro*:

No interior e no exterior dos corpos políticos programados para deliberar, estas comunicações sem sujeito formam “arenas” onde – acerca de temas relevantes para toda a sociedade e em torno de matérias que necessitam de regulação – pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade. A formação informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em deliberações legislativas através das quais o poder comunicativamente produzido é transformado em poder administrativamente utilizável (Habermas, 1998, pp. 244-245).

É claro que aqui Habermas ainda fica confinado ao nível da conversão institucional, através de eleições, da opinião, reconduzindo o poder administrativo ao poder comunicativamente produzido, ou seja, não dando o passo necessário para que o próprio poder comunicativo centrado na cidadania actue directamente sobre o poder formal e sobre o próprio processo decisional, mas mantendo-se autónomo e inconvertível. Para Habermas, a opinião converte-se em poder através de eleições. Mas, na verdade, a *democracia deliberativa* é mais do que isto: ela já metaboliza a opinião, enquanto

deliberação pública, incorporando-a directamente no processo de produção da decisão, podendo mesmo tornar-se um momento formal previsto por lei.

O que estou a sublinhar aqui é analisado com inteligência por Silvano Tagliagambe em *O Espaço Intermédio* (Tagliagambe, 2009), confirmando esta sintonia: a formulação da emergência de um *espaço intermédio* que parece coincidir com a de Habermas, mas sobretudo com a de Meyrowitz, ao concebê-lo como uma nova, palavras de Tagliagambe, “intimidade entre público e privado” ou como o “*go between* entre individual e social” (2009, p. 213). Uma intimidade só possível quando as fronteiras deixam de ser muros inultrapassáveis para passarem a ser espaços de conexão e onde o individual se converte em social e o social retro-age sobre o individual. Mas uma retro-acção de novo tipo, já que o individual, neste modelo, nunca pode ser subsumido nesse universal que é o público ou o social. E não pode precisamente porque ele já reside num *espaço intermédio*. Um espaço que, na visão de Tagliagambe, pode ser estruturado a partir de três dimensões fundamentais: a rede, o indivíduo e a comunidade. Vejamos.

A rede é um “espaço entre”, comandado por uma lógica relacional, não convertível numa lógica substancialista, aristotélica, nem na relação sujeito-objecto. Ou seja, colocando o meu discurso mais perto do discurso do autor: com a rede verifica-se uma passagem do pensamento centrado na *ideia de substância* (que os gregos designavam por *tó hypokeímenon* e, que, depois, o racionalismo e o idealismo modernos haveriam de converter em *sujeito*) para o pensamento centrado na *ideia de relação*, enquanto “modalidade primitiva do real”. Aqui, o sujeito possui uma *matriz relacional*, funcionando também como variável independente, podendo, pois, ocorrer realmente uma síntese entre *substância* e *função*. Na rede, desenvolve-se um saber relacional e uma “inteligência conectiva” que é, ao mesmo tempo, uma “inteligência colectiva”, mas multipolar. E, dela, poder-se-ia dizer, também, “*with no sense of place*”, glosando o excelente título do livro de Meyrowitz. Uma inteligência que reside, pois, nesse vasto *espaço intermédio* que é a própria rede.

Depois, o *Indivíduo*. O indivíduo não é aqui concebido como o sujeito próprio da lógica aristotélica. O indivíduo constitui-se como resultado de um processo mediado. Precisamente no sentido em que o concebe Gramsci: *l'uomo è ciò che può diventare*, o homem é aquilo em que se pode tornar. Vale a pena citá-lo, a partir dos *Quaderni del Carcere*: “ponendoci la domanda che cosa è l'uomo, vogliamo dire: che cosa può diventare”; ou “l'uomo è un processo e precisamente è il processo dei suoi atti”; ou, ainda, aproximando-nos mais, «ogni individuo non è solo la sintesi dei rapporti esistenti, ma anche della storia di questi rapporti, cioè il riassunto di tutto il passato» (Gramsci, 1975, pp. 1343-1346; Q., 10).

Esse indivíduo de que Gramsci fala faz parte do género humano precisamente através das várias comunidades em que participa, sendo, portanto, também modelado e construído por elas. É claro que em Gramsci a vontade e a razão individuais também lá estão para desempenhar o seu papel naquela que se poderia conceber como uma *ontologia social*, onde o homem seria um resultado, mas também um processo em que ele próprio participaria activamente: “occorre concepire l'uomo”, diz ele, “come una serie di rapporti attivi (un processo) in cui se l'individualità ha la massima importanza, non è però il solo elemento da considerare”, porque, para ele, a humanidade é composta pelo indivíduo, pelos outros homens e pela natureza, e onde as relações são orgânicas (1975, p. 1345). Ou seja, retomando Tagliagambe, o indivíduo torna-se cada vez mais comunidade, na medida em que a comunidade o “sobredetermina”, para usar o feliz conceito do Althusser de *Pour Marx* (1973, pp. 87-116 e 206-224), modelando-o, ao mesmo tempo que o obriga a olhar para si próprio como um *ser-em-comunidade*, complexo, que contém em si uma vasta sedimentação dos seus próprios estádios de desenvolvimento, num processo evolutivo e interactivo com o exterior. É por isso que Tagliagambe fala também, não de “pertença” do indivíduo na sua relação com uma organização, o partido, por exemplo, mas de “multipertença” (de diferentes nível, significado e valor) e fala da natureza *anfíbia do homem* (seguindo Hegel), a significar a sua relação de equilíbrio dinâmica, activa, aberta e plural com o mundo exterior (2009, p. 105-106), que retro-age sobre

ele, modificando-o e articulando-o (2009, p. 108-110). Trata-se, pois, de um conceito de homem bem afastado das visões essencialistas, metafísicas ou subjectivistas da natureza humana.

Finalmente, a *Comunidade*. A interpenetração entre indivíduo e comunidade compreende-se muito bem se a pensarmos *a partir da rede*: nem o indivíduo é subsumido nela nem a comunidade é anulada pela centralidade do indivíduo/sujeito. Pelo contrário, a comunidade que se constitui no ciberespaço pressupõe uma fortíssima afirmação do indivíduo singular, possibilidade que não era visível na era dos *media* convencionais, porquanto ele sofria uma inevitável compressão a cargo de mediadores centrados subjectivamente, quer como sujeitos produtores de informação quer como organizações-emissoras de informação, ou seja, como sujeitos detentores de um exclusivo poder administrativo, discricionário e instrumental: editores, *gatekeepers*, *managers*, proprietários. De resto, a lógica *broadcasting* é uma lógica própria da relação sujeito-objecto, emissor-receptor, produtor-consumidor. Ou seja, é uma lógica de natureza instrumental. Ora acontece que, com a Rede, esta comunidade se constitui como um verdadeiro *espaço intermédio* onde não há extremos em oposição directa ou relações puramente instrumentais, mas sim variáveis em relação, dotadas de densidade ontológica. Castells estabeleceu uma interessante distinção entre a *lógica tradicional* – de tipo sujeito/objecto, substancialista e virtualmente instrumental, presente nos *media* convencionais, que se movem segundo a lógica *broadcasting* e no interior de uma relação de tipo *one-to-many* – e a *lógica relacional*, que está presente na rede e nas comunidades que nela estão integradas, de tipo *many-to-many*. A *comunidade virtual do ciberespaço* é uma comunidade que não tende a anular a liberdade do sujeito individual, como acontecia na generalidade das comunidades tradicionais. Antes, pelo contrário, ela *devolve-lhe uma centralidade que não possuía sequer na sociedade mediática*, abrindo-lhe um espaço de intervenção activa na comunidade, livre de mediações de tipo administrativo, próprias dos velhos e poderosos *gatekeepers* ou senhores da opinião. O que aqui se passa é, afinal, algo que os filósofos sempre procuraram, ao pretenderem resolver aquilo a que

Tagliagambe chama “*ansiedade cartesiana*”, resultante do dualismo incomponível entre a ideia e o real, o género e o indivíduo, o sujeito e o objecto, o universal e o particular. O *espaço intermédio* é a solução que escapa aos problemas de subsunção recíproca quando o dualismo ser-pensamento procura superar-se sem sair de si. Mas é uma solução diferente da que Heidegger propõe com esse grande mediador que é o Ser, esse “transcendente puro e simples” (“*Sein ist das transcendens schlechthin*”), de que fala na *Carta sobre o Humanismo* (Heidegger, 1964, p. 92-93), mais próxima, pois, daquela que vê na instituição jurídica um *espaço intermédio* que tem como missão desenvolver um processo de imputação do singular ao universal, e vice-versa, e que representa, ao mesmo tempo, esse hibridismo que Hegel vê no homem e que já Maquiavel também via, quando, em *O Príncipe*, falava da necessidade de conjugar, no exercício do poder, «la golpe e il lione», o leão e a raposa, o pensamento e a força, vista essa *natureza centáurica ou híbrida do homem* (Machiavelli, 1966, p. 99). O novo *espaço intermédio* é algo que verdadeiramente conserva e supera, mas para além do registo hegeliano da *Aufhebung*, ainda demasiado prisioneira de uma filosofia do sujeito. Na verdade, do que se trata é de uma autêntica *ontologia da relação*: um espaço conectivo, com dimensão ontológica (e não simplesmente instrumental) e com muitas virtualidades, sobretudo no processo evolutivo de uma democracia que está a encontrar limites tais que a podem tornar funcionalmente inútil ou perigosamente dispensável. Este *espaço intermédio*, que não é uma utopia, já que ele é *visível em todos os planos do sistema-vida* em que nos inscrevemos, inserimos e movemos, pode constituir, se o intensificarmos, o assumirmos e fizermos dele o nosso verdadeiro “habitat” humano, uma poderosa alavanca para sairmos dos impasses que nos estão a bater à porta cada vez com mais intensidade, desde o equilíbrio do ecossistema até aos desequilíbrios de uma democracia electivamente cada vez mais anémica. O *espaço intermédio* é, afinal, o ambiente onde melhor pode desenvolver-se uma interacção produtiva e sustentável entre indivíduo e sistema, substância e função, vontade e meio. Traduzindo socialmente estas relações, podemos dizer que o *espaço intermédio* é o meio onde melhor se conjugam a “ética de convicção” e a “ética da responsabilidade”. E que é a rede que

constitui essa teia inovadora onde, finalmente, é possível conjugar a ideia de comunidade com a plena afirmação da singularidade individual, numa dialéctica construtiva entre liberdade e responsabilidade, dando, assim, voz ao kantiano imperativo categórico: “age como se a máxima da tua vontade possa sempre valer e ao mesmo tempo como princípio de uma legislação universal” (Kant, 1966, p. 30).

É precisamente no interior desta *lógica de espaço intermédio* que emerge a *política deliberativa* e a *democracia deliberativa* como soluções para a crise da representação e para a anemia do sistema democrático representativo.

A política deliberativa

Na verdade, a rede veio produzir uma tal transformação nos processos sociais, designadamente no crescimento do chamado *espaço público deliberativo*, um espaço de tipo intermédio onde acontece a relação entre cidadão e poder, sem intermediações de carácter orgânico, que é possível dizer que, finalmente, superada a *fase da exclusividade da intermediação*, a democracia representativa pode vir a ser aproximada daquela que era a sua matriz representativa original, ou seja, a da centralidade do indivíduo/cidadão a que corresponde um sistema de poder (político ou comunicacional) mais transparente e mais participado, com menor índice de intermediação, visto que a sua exclusividade acabou. Esta será uma *democracia deliberativa* porque resulta da superação da cisão originária, da separação, do “sulco” entre cidadania e poder através do crescimento do *espaço intermédio* como *espaço público deliberativo*.

Vale, pois, a pena determo-nos um pouco no conceito de *democracia deliberativa*¹². Que não é, de facto, coisa nova.

1. Na “Política” de Aristóteles, no capítulo sobre “As magistraturas deliberativas”, o conceito está claramente formulado:

12. Para uma síntese das várias posições sobre a *democracia deliberativa*, veja-se o excelente ensaio de Michele Sorice *I media e la democrazia* (Sorice, 2014, p. 45-71).

Todos os regimes (políticos) constam de três partes (...). Uma dessas três partes relaciona-se com a deliberação (*to bouleómenon*) sobre assuntos que dizem respeito à comunidade. (...) Compete à função deliberativa *decidir de modo supremo sobre a declaração de guerra e de paz, as alianças e a quebra dos pactos; sobre as leis; sobre a condenação à morte, o exílio e a expropriação de bens; sobre a escolha para os cargos de magistratura e a fiscalização das contas públicas*. Todas estas decisões estão necessariamente sob a alçada, ou de todos os cidadãos, ou só de um certo número deles (neste caso, as decisões podem ser da competência ou de uma magistratura só ou de várias; ou, então, umas serão da competência de certas magistraturas e outras da competência de outras); ou ainda, uma sob a alçada de todos os cidadãos, enquanto outras apenas sob a alçada de alguns. É próprio do espírito democrático o procedimento segundo o qual todos decidem acerca de todas as questões que se referem à comunidade. (...) Quando a participação na *função deliberativa* não está ao alcance de todos, mas só dos que foram eleitos, e se estes governam de acordo com a lei da mesma forma que na situação precedente, então estamos perante um procedimento oligárquico (...). Ainda assim, a decisão seria melhor se todos deliberassem em comunidade: o povo (*dêmos*) com os notáveis, e estes com a multidão (*plêthous*)¹³.

Aqui, o substantivo usado deriva de *boulê*, a mesma palavra usada para designar o *Conselho dos Quinhentos*, a *Boulê*¹⁴, criada por Clístenes, que preparava as Assembleias, competindo-lhe a *função deliberativa*, ou seja, emitir

13. Aristóteles (1998): pp. 324-330: 1297b – 41; 1298a – 4 e 14; 1298a - 40; 1298b - 4; 1298b - 20 e 22; 1298b - 30 e 33 - no texto grego; itálico meu. A palavra *probouleuma* não é usada neste capítulo (apesar de encontrarmos a forma verbal *probouleúsōsin*, aoristo do conjuntivo, 3.ª pessoa do plural, do verbo *probouleúō*, deliberar, relativo às deliberações da *Boulê* prévias à Assembleia, ou *Ekklêsía*), mas sim o verbo *bouleúō*. O prefixo *pro* significa precedente. Algumas formas derivadas do verbo *bouleúō* (deliberar, aconselhar, reflectir, pensar) ou do substantivo *boulê* que aparecem no texto grego, aqui citados nas páginas acima referidas: *bouleómenon*, *bouleúontai*, *bouleúesthai*, *bouleúsontai*, *bouleómenoi*, *bouleuóménous*, *probouleúsōsin*, *symbolés*.

14. A estrutura institucional da democracia grega era composta pela *Ekklêsía* (Assembleia, com 30.000 *polítai* com direito a voto, sendo o quorum 6.000), *Boulê* (Conselho dos Quinhentos, que correspondia em Roma ao Senado) e Tribunais.

parecer (*proboúleuma*)¹⁵, obrigatório¹⁶, que era submetido à Assembleia. Do que se lê no texto de Aristóteles sobre a matéria pode evidenciar-se o seguinte:

- a. Uma das três partes do regime democrático ateniense refere-se à *deliberação* (*tò bouleuómenon*) sobre assuntos que dizem respeito à comunidade: decidir de modo supremo sobre a declaração de guerra e de paz, as alianças e a quebra dos pactos; sobre as leis; sobre a condenação à morte, o exílio e a expropriação de bens; sobre a escolha para os cargos de magistratura e a fiscalização das contas públicas – nisto consiste a *função deliberativa*, ou seja, a *deliberação* sobre assuntos essenciais;
- b. a melhor decisão, segundo Aristóteles, é a que resulta da deliberação em comunidade: o povo (*dêmos*) com os notáveis e, estes, com a multidão (*plêthous*);
- c. a melhor decisão é, pois, a que é preparada pela *Boulê* e deliberada pelo povo (os cidadãos, *polítai*, sob forma de Assembleia).

Podemos, pois, dizer que a *democracia deliberativa* já existia em Atenas (e nas colónias) e que se consubstanciava num processo de amadurecimento democrático da decisão, através de um processo deliberativo. A própria figura da *deliberação* (*proboúleuma*) conhece em Atenas um ancoramento institucional num órgão que tem o mesmo nome (*Boulê*) e cujo verbo (*bouleúô*) significa precisamente deliberar, aconselhar, reflectir, pensar.

2. Se consultarmos a Enciclopédia de Diderot e D’Alembert (1751-1772) encontraremos a ideia de *deliberação* em múltiplos sentidos, inclusivamente, neste caso, de *délibératif*: “en termes de suffrages”: “signifie le droit qu’une personne a de dire son avis dans une assemblée, & d’y voter” (Diderot &

15. “Este *proboúleuma* era, de acordo com as várias questões, mais ou menos longo e formulado com maior ou menor precisão: podia ser uma simples proposta, quase um esboço oferecido à discussão da assembleia ou, então, um decreto acabado em todos os seus aspectos. Na idade mais antiga cada *proboúleuma* devia vir do Senado, já que um decreto ao qual faltasse o *proboúleuma* senatário não era considerado legal”. Da *Enciclopédia Treccani* online: [http://www.treccani.it/enciclopedia/probuleuma_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/probuleuma_(Enciclopedia-Italiana)/) (Acesso em 01.05.2020; itálico meu).

16. Esta pertença exclusiva do *proboúleuma* (que só existiu em Atenas e nas *klêroucháiai*, colónias) às competências da *Boulê* terminou no início do século IV a.C.

D’Alembert, 1751)¹⁷. O processo deliberativo é aplicável às várias formas de associação, funciona segundo regras prévias, tempo e assuntos relevantes e visa melhorar as decisões sobre a vida da comunidade.

3. Em 1774, Edmund Burke pronunciou um discurso, “Speech to the electors of Bristol” (03.11.1774), onde definia o Parlamento britânico como uma “assembleia deliberativa”:

But government and legislation are *matters of reason and judgment*, and not of inclination; and what sort of reason is that, in which the determination precedes the discussion; in which one set of men deliberate, and another decide; and where those who form the conclusion are perhaps three hundred miles distant from those who hear the arguments?” (...) “Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole¹⁸.

Governo e legislação são assuntos de *razão e juízo*; a decisão não pode estar separada da deliberação, da discussão, da argumentação; o parlamento é uma *assembleia deliberativa* e visa o bem geral, que resulta da razão geral do todo. A decisão também aqui implica um processo deliberativo prévio em instâncias deliberativas (e não executivas), como é o caso do Parlamento.

4. Se, depois, consultarmos um bom dicionário de política do século XIX, por exemplo, o que foi organizado por Maurice Block e publicado em 1864, *Dicionário Geral de Política* (Block, 1864), veremos que “dans les affaires publiques, toute décision importante doit être le résultat d’une délibération, c’est à dire d’une réflexion en commun, contradictoire, d’une

17. <https://books.google.pt/books?id=KFYrD5RoR5UC&pg=PA782&lpg=PA782&dq> (Acesso: 01.05.2020).

18. In: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html> (Acesso: 09.06.2019).

discussion”. O processo deliberativo – diferente do processo consultivo – é essencial para se obter uma boa decisão política para a comunidade.

5. Já no século XX, Walter Lippmann, na obra *Public Opinion* (1922), define as bases necessárias para evoluir para uma democracia de tipo deliberativo, fundada não sobre as origens do poder – como era habitual –, mas sobre a *legitimidade de exercício* ou, como eu prefiro, sobre a *legitimidade flutuante*, ou seja, sobre a necessidade de ancorar o exercício do poder num processo de tipo deliberativo, onde as decisões mereçam um consenso activo por parte da cidadania, não só como *controlo*, mas também como *construção* de um *espaço público deliberativo* que intervenha na deliberação acerca das matérias decisivas para a comunidade, em fase de decisão (Santos, 2017), repondo, de algum modo, aquela que era a inspiração ateniense e aristotélica originária.
6. Um grande impulso à ideia de uma *democracia deliberativa* foi dado por Jürgen Habermas, em 1992, na obra “Faktizität und Geltung. Beiträge zur Discurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats”, tendo-lhe dedicado explicitamente o capítulo “A política deliberativa como conceito procedimental da democracia” e um outro sobre “Sociedade civil e esfera pública política”, em torno da mesma problemática (Habermas, 1996).

Segundo Habermas, uma *política deliberativa* deve conter elementos da concepção liberal e da concepção republicana, valorizando simultaneamente a sociedade civil e a dimensão política de Estado. Se a primeira centrava na sociedade civil o bem comum, e não na esfera política (veja-se Constant, 1819), e considerava inultrapassável e ineliminável o “sulco entre aparelho estatal e sociedade” e a segunda considerava a sociedade como “comunidade ética politicamente institucionalizada” (Habermas, 1996, pp. 352 e 350), para a terceira, ou seja, para a *política deliberativa*, apoiada numa teoria do discurso, “a razão prática já não reside nos direitos universais do homem ou na substância ética de uma comunidade particular, mas sim naquelas regras de discurso e formas argumentativas que derivam o seu conteúdo normativo

da base de validade do agir orientado ao consenso, portanto – em última instância – da estrutura da comunicação linguística e do ordenamento insubstituível de uma socialização comunicativa” (1996, p. 351). Assim sendo, “o sucesso da *política deliberativa* não depende do agir unânime da cidadania, mas da institucionalização de correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos e da interacção das consultas institucionalizadas com as opiniões públicas informais”. A teoria do discurso, que subjaz à *política deliberativa*, visa “a intersubjectividade de grau superior, que caracteriza os processos de consenso que se concretizam nos procedimentos democráticos ou na rede comunicativa das esferas públicas políticas” (1966, p. 353). Habermas, nesta sua incursão pela *política deliberativa*, conclui que a “formação democrática da opinião e da vontade” não deve limitar-se “*a controlar a posteriori o exercício do poder político, mas conseguir também (com maior ou menor sucesso) programá-lo*” (1966, p. 355; itálico meu). Deste modo, as estruturas comunicativas da esfera pública não comandam, mas controlam e influenciam a orientação do poder administrativo.

O que aqui se verifica, na linha da *política deliberativa*, embora de forma pouco mais que acenada ou mesmo fragmentária, é o reconhecimento de um “sulco” entre sociedade e Estado que urge preencher a partir da sociedade civil, designadamente através do accionamento das estruturas comunicativas da esfera pública, de modo a influenciar a decisão política, ou seja, a ir mais além do mero *controlo* do exercício do poder, intervindo sobre a “programação”, logo, directamente sobre o processo decisional. Neste sentido, o agir comunicativo desempenha aqui uma função essencial. Todavia, ainda num sentido limitado relativamente às *exigências de tipo deliberativo*.

O espaço intermédio II

Na verdade, o que se verificou entre o século XVIII e o século XXI foi uma evolução do *espaço intermédio*, no início, aquele “sulco” ineliminável de que fala Habermas e cuja superação implicava o “*breach of privilege*”, tendo como consequência a prisão de quem o superasse, pois era proibido relatar o que acontecia nas instâncias do poder. Pelo menos até pouco depois de meados

do século XVIII, era crime relatar o que se passava no Parlamento inglês, o que viria dar origem à literatura Lilliput¹⁹. Entre o palácio e a rua não havia comunicação. Uma vez eleitos os representantes – aliás, por uma parte ínfima da população, vista a vigência do regime censitário –, a comunicação interrompia-se e ficava sujeita à alçada da lei.

Foi o crescimento da imprensa política e a sua autonomização relativamente ao poder que deu origem à lenta, mas progressiva ocupação deste *espaço intermédio*, até porque com a progressiva adopção do sufrágio universal se tornou obrigatório manter informados os eleitores. Temos assim uma evolução que vai da imprensa à rádio e à televisão, com a crescente ocupação do *espaço intermédio* e a entrada em cena de milhões e milhões de pessoas que se informavam e votavam. Ou seja, este “sulco” originário foi sendo progressivamente transposto pela cidadania mediante informação acerca do exercício do poder proveniente dos *mass media*. Numa primeira fase, nos fins do século XIX e na primeira metade do século XX, na verdade, a informação política para fins eleitorais quase se identificava com exercício de propaganda política, sendo a participação dominada pela ideia de *pertença ideológica*, mais do que por informação acerca do exercício concreto do poder (veja-se Manin, 1995, pp. 247-308). A imposição de ditaduras na Europa entre guerras viria reforçar esta ideia. Por isso, esta situação ou, melhor, esta exclusividade da participação política fundada no *sentimento de pertença* só começaria a ser ultrapassada na segunda metade do século XX, com a expansão das fontes de informação, sobretudo da televisão, que haveria de se tornar o “príncipe dos *media*”, a ponto de capturar o essencial da comunicação política e de, sobretudo a partir dos anos 50, com o nascimento do marketing político, impor as próprias regras de comunicação aos agentes activos da política. Esta evolução haveria de influenciar de tal modo a democracia representativa que acabaria por assumir, espelhando a realidade, a designação de “democracia do público” ou “democracia de opinião” (Manin, 1995; Minc, 1995). De qualquer modo, esta evolução viria a produzir mudanças de fundo nas relações entre a cidadania e a política. Em primeiro lugar,

19. Veja-se, sobre o assunto, o meu “Media e Poder” (Santos, 2012, p. 61, notas 50 e 51)

verificou-se uma crescente perda de influência da participação por “sentimento de pertença”, não só porque a informação começou a chegar de forma mais alargada à cidadania, mas também porque se verificou uma crescente perda de influência das ideologias políticas, em parte devido à desnatação ideológica dos grandes partidos de alternância ao transformarem-se em *Catch-all- Parties*. A expansão da informação e a quebra na tensão ideológica da política iriam, pois, provocar uma alteração substantiva na relação entre a cidadania e o poder, passando a participação política por “sentimento de pertença” a ser partilhada com uma participação centrada na informação e agora vocacionada para o *controlo do exercício do poder* (sobretudo através dos *media*), a que se seguiria, depois, uma participação já não só de controlo, mas também de *intervenção política propositiva*, cumprindo-se assim uma evolução estrutural que haveria de levar à formulação da chamada *democracia deliberativa*. Completa-se, assim, a superação desse “sulco” entre a sociedade e o Estado, a que tenho vindo a chamar *espaço intermédio*, através do seu “enchimento”, ou seja, a sua conversão em *espaço público deliberativo*.

Na verdade, do que se trata é de uma progressiva superação desse “sulco” vazio, desse *espaço intermédio* inacessível por um *espaço público deliberativo* que foi ganhando *qualidades emergentes* à medida que o subsistema comunicacional o ia ocupando com novas *funções* de controlo e de “programação”, a que já fiz referência. Emerge deste modo uma nova realidade no quadro do sistema representativo que não estava inscrita na sua matriz originária, concebida que fora no quadro do regime censitário, com o poder a ser exercido pelas elites e com o próprio voto a ser sujeito a critérios económico-financeiros²⁰. Só o sufrágio universal e a introdução da chamada “democracia de partidos” acabariam por introduzir a exigência de uma progressiva ocupação do *espaço intermédio*.

E, todavia, até à chegada da rede, toda esta evolução estava sujeita a um processo de *intermediação política e comunicacional*, onde a cidadania delegava duas vezes a sua soberania. Em primeiro lugar, no sistema de partidos e, em segundo lugar, no Parlamento. Esta delegação acontecia também no

20. Veja-se a constituição francesa de 1791, no seu Capítulo I, Secção II, Art. 7.

plano da comunicação uma vez que os *mass media* passaram a ter a função – protegida constitucional, legal e corporativamente – de intermediar a representação social, em nome da cidadania, como função orgânica da sociedade e espaço público reconhecido e gerido pelos chamados *gatekeepers*, autênticos filtros da opinião pública. Por isso, foram designados como quarto poder, apesar de, na verdade, ocuparem uma posição cimeira na hierarquia dos poderes. Veja-se, por exemplo, e já no século XIX, o que diz Aléxis de Tocqueville, em “Da democracia na América”: “Nos Estados Unidos, cada jornal tem, por si só, pouco poder; mas a imprensa periódica é ainda, depois do povo, o primeiro dos poderes” (2001, p. 231). Mas, por isso mesmo, também são protegidos pelas constituições, pelas declarações de direitos e pela lei.

É claro que este processo de intermediação constituiu um gigantesco passo em frente na promoção da literacia política, da participação e do funcionamento do sistema político representativo, durante o século XX e, em especial, na sua segunda metade. Mas o sistema, no seu processo evolutivo, haveria de conhecer tendências negativas que o afastariam da cidadania, gerando indiferença (Santos, 1998, p. 111-137), endogamia e, conseqüentemente, perda de contacto com a sociedade e fragmentação, com emergência de novos partidos que procuravam responder às expectativas frustradas pelo *establishment* partidário. Ou seja, o que se verificou foi uma clara inversão no processo de representação: os partidos, que surgiram para organizar politicamente a sociedade civil, deixaram de estar ancorados nela para passarem a estar ancorados no Estado, retroagindo, depois, instrumentalmente, sobre ela para efeitos meramente eleitorais e para garantirem sustentabilidade financeira, ocupação da máquina do Estado e hegemonia política.

A rede veio, depois, introduzir uma mudança radical neste processo uma vez que iniciou um poderoso processo de *desintermediação da política e da comunicação*, devolvendo soberania à cidadania, dotando-a de instrumentos capazes de promover auto-organização e automobilização política e comunicacional, reforçando fortemente o *espaço público deliberativo* e substituindo a velha *mass communication* por uma *mass self-communication* que vê emergir

o indivíduo singular com maior protagonismo e capacidade de autónoma intervenção no *espaço público deliberativo*.

Riscos, ameaças e oportunidades

É claro que há riscos, como já referido, mas as oportunidades de regeneração do sistema representativo, no sentido que indiquei e como resposta ao fechamento do sistema, são maiores do que as ameaças.

1. Num longo ensaio, *É tempo de dismantelar o Facebook*, publicado originalmente no *New York Times*, Chris Hughes (Hughes, 2019), cofundador do *Facebook*, sobre esta rede social, o *Whatsapp* e o *Instagram* propõe, de facto, o dismantelamento desta plataforma, numa posição que talvez possa ser considerada demasiado radical para uma plataforma que veio dar voz a quem a não tinha e que, afinal, não encontra correspondência noutros grandes grupos multinacionais com orçamentos superiores aos de muitos Estados nacionais. Francisco Louçã concorda com o dismantelamento, em artigo publicado no *Expresso* (Louçã, 2019), devido ao excesso de poder concentrado nesta plataforma, seguindo, nisso, Ted Cruz e Elizabeth Warren, referindo o historial de dismantelamentos americanos de outros monopólios (e a Lei Sherman) e concluindo que, depois de Zuckerberg ter manifestado querer criar a sua própria moeda *Facebook* e visto o escândalo da *Cambridge Analytica*, chegou o tempo de parar o patrão do *Facebook*. Mas, digo eu, talvez não tenha chegado este tempo, não só porque estes dismantelamentos não tiveram, como se sabe, o efeito que fora invocado para os accionar, mas sobretudo porque não é tempo de acabar com plataformas digitais que vieram dar espaço de liberdade aos cidadãos como nunca acontecera, podendo também tornar-se instrumentos de libertação da cidadania relativamente a outros oligopólios como as televisões e os outros grandes meios de comunicação, bem menos democráticos que a rede e bem mais amigos do poder instalado. De resto, as críticas às redes sociais têm sido, como é sabido, promovidas precisamente pelos poderes (individuais e organizacionais) instalados, ao verem ameaçado o seu monopólio de acesso e de gestão do *espaço público deliberativo*. Mas concordo, isso sim, na necessidade de

regular as redes sociais, impedindo que um poder excessivo, político e comunicacional, fique concentrado numa só pessoa, que Hughes, neste caso, identifica como o de Mark Zuckerberg.

Como já tive ocasião de referir, a Comissão Europeia assinou e activou um código de conduta com as grandes plataformas por ocasião das eleições europeias de Maio de 2019, o que foi um passo importante para regular o *espaço intermédio* e libertar as suas potencialidades para alimentar uma *democracia deliberativa* que possa relançar o sistema representativo, devolver poder ao cidadão, evitar a tendência endogâmica dos partidos, melhorar a qualidade e a transparência da decisão e promover uma cidadania activa e mais interventiva, mais e melhor informada e mais culta.

2. Na verdade, a emergência da rede veio alterar significativamente o quadro em que se passou a processar a comunicação e a própria política, o quadro com que operavam as chamadas *teorias dos efeitos*, e designadamente a teoria do *agenda-setting*, todas elas pensadas sobretudo para o modelo mediático de comunicação, para o *broadcasting*, o eixo emissor-receptor, o modelo vertical de comunicação, a *mass communication*. E veio alterar porque o *eixo da comunicação* foi alterado, dando lugar a um novo eixo de tipo horizontal, não hierárquico e relacional, onde a comunicação ocorre entre variáveis independentes num gigantesco *espaço intermédio* e onde a *mass communication* deu lugar à *mass self-communication*, a uma comunicação individual de massas, centrada num sujeito de múltiplas pertenças e dotado de eficazes canais de duplo acesso (como receptor e como emissor) ao *espaço público deliberativo* de que antes não dispunha. Ou seja, no quadro do novo modelo comunicacional já não há o *receptor puro*, mas sim um receptor que é simultaneamente emissor, dando lugar àquele que hoje já começa a ser designado por cidadão *prosumer*, cidadão produtor e consumidor de comunicação e de política. Em tese, um cidadão mais interveniente, menos passivo e, logo, menos sujeito ao *diktat* do emissor, ao *gatekeeping*, ao *spinning* e à comunicação instrumental. É claro que já existia, pelo menos, uma linha teórica, no âmbito das *teorias dos efeitos*, que atribuía uma função mais activa ao receptor, embora ainda no quadro

da comunicação *broadcasting* – a teoria dos “usos e gratificações”²¹. Sem dúvida. Mas, com a rede, o activismo do receptor passa a ser de outra natureza, visto que assume a forma de *prosumer*, simultaneamente receptor e emissor, em condições, pois, de devolver as mensagens ao emissor. Ou seja, o *poder de agendamento* está hoje ao alcance de um cidadão que antes não dispunha dos meios para o fazer e, por isso mesmo, a capacidade de *polarização da atenção social* deixou de ser monopólio do *establishment* mediático (*poder de gatekeeping*) para passar a ser partilhada com o *poder diluído emergente* no sistema-rede (Álvarez, 2005).

Do que se trata, pois, neste novo paradigma, que se adequa plenamente à proposta da *política deliberativa* e da *democracia deliberativa*, é de uma nova localização do cidadão no sistema, neste processo de *desintermediação da comunicação e da política*, havendo, pois, que redefinir o quadro de referência para a determinação da natureza do subsistema comunicacional e dos seus efeitos nos processos políticos e, conseqüentemente, que proceder a uma revisão do quadro conceptual das *teorias dos efeitos*, à semelhança do que já está a acontecer com o *marketing digital* ou *marketing 4.0* (Kotler, 2017). O que, na verdade, se verificou foi uma novidade radical: a emergência de um *espaço intermédio*, como livre *espaço público deliberativo* não sujeito ao monopólio do *gatekeeping*, e de uma *ontologia da relação* que vieram alterar o sistema em aspectos absolutamente decisivos, gerando *qualidades emergentes* que as novas *teorias dos efeitos* terão que metabolizar conceptualmente se quiserem compreender as novas mecânicas da comunicação política e o ambiente em que esta se processa. E é, naturalmente, neste quadro que se inscreve a própria ideia de *democracia deliberativa*.

Conclusão

De qualquer modo, já existem experiências políticas concretas onde o digital e as mudanças estruturais por ele induzidas ocupam um lugar de destaque, devendo, por isso, ser avaliadas do ponto de vista da *relação entre a cidadania e o sistema*, quer no plano da comunicação quer no plano da política.

21. Sobre as *Teorias dos efeitos*, veja-se o meu *Media e Poder* (Santos, 2012, p. 229-256).

Falo de experiências negativas, como as que viram a *Cambridge Analytica* envolvida na manipulação de dezenas de milhões de dados de *users*, nos casos americano e inglês, mas falo também do uso inteligente e legítimo que foi feito nas duas campanhas de Barack Obama. E falo sobretudo da experiência italiana do *MoVimento5Stelle*, agora em graves dificuldades políticas, depois das eleições europeias de 2019²². Uma experiência importante de uma *formação política de matriz digital* e de tipo neopopulista que soube capitalizar o consenso para chegar ao poder como primeira força política (32,7%, em 2018), mas que, depois, não soube concretizar as suas propostas, vendo-se ultrapassada pela *Lega*, numa autêntica inversão de resultados no arco de um ano. Exemplo: o modo como lidou com a sua própria proposta sobre a *cidadania digital*, uma âncora estatutária e ideal do *M5S*.

Poderia aqui falar também das grandes plataformas digitais que mobilizam milhões de cidadãos numa lógica *bottom-up*, centradas na *conectividade*, e que já disputam influência aos grandes partidos tradicionais, mas sobre esta ideia já tive oportunidade de discorrer no capítulo VI do livro *Política e Democracia na Era Digital: “Conectividade – Uma chave para a política do futuro”* (Santos, 2020b). Na verdade, estamos perante uma profunda mudança nos processos políticos que é necessário metabolizar porque, entre ameaças e oportunidades, a possibilidade de melhorar a democracia representativa é real. Mas, para isso, é preciso reconhecer o caminho percorrido de modo a detectar a real evolução das sociedades nas suas formas de autogoverno, o que funcionou bem e os desvios, as mudanças estruturais que produziram efeitos sobre a política e a comunicação. Este reconhecimento é fundamental para dar resposta às novas exigências e, no meu entendimento, a *democracia deliberativa* é a melhor resposta aos desafios que se estão a pôr à democracia representativa, não só porque esse é, como vimos, o sentido para que aponta a evolução da política desde que foi criado o sistema representativo, mas também porque a evolução da tecnologia para aí converge também, enquanto facilita o *empoderamento comunicacional e político da cidadania* e lhe permite um autogoverno mais esclarecido e informado.

22. A este propósito veja-se o meu ensaio “Mudança de Paradigma: A emergência da Rede na Política. Os casos italiano e chinês” (Santos, 2017b). E ainda: “O Nacional-Populismo já tem um ideólogo: Steve Bannon” (Santos, 2018).

Bibliografia

- Álvarez, J. T. (2012). *Historia e modelos de la comunicación en el siglo XX, con proyecciones al siglo XXI*. Madrid: Universitas.
- Álvarez, J. T. (2005). *Gestión del poder diluido. La construcción de la sociedad mediática (1989-2004)*. Madrid: Pearson.
- Althusser, L. (1973). *Pour Marx*. Paris: Maspero.
- Aristóteles (1998). *Política* (Edição Bilingue). Lisboa: Vega.
- Blasio, E., & Sorice, M. (2020). O partido-plataforma entre despolitização e novas formas de participação: que possibilidades para a esquerda na Europa. In J. A. Santos, *Política e Democracia na Era Digital*. Lisboa: Parsifal.
- Block. M. (1864). *Dictionnaire général de la politique*. Paris: O. Lorenz, Libraire Éditeur.
- Bobbio, N., Bosetti, G., & Vattimo, G. (1994). *La Sinistra nell'Era del Karaoke*. Roma: Donzelli.
- Burke, E. (1774). Speech to the electors of Bristol. Consultado e, 1 de julho de 2019, em <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>. (Acesso: 02.05.20).
- Cadwalladr, C., & Graham-Harrison, E. (2018). The Cambridge Analytica Files. *The Guardian*. Consultado a 17 de março de 2019, em <https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>.
- Castells, M. (2012). La política in ritardo nell'Era dell'Internet. *Reset* (17.01) - Consultado a 19 de agosto de 2019 em <https://www.reset.it/caffe-europa/la-politica-in-ritardo-nellera-di-internet>.
- Castells, M. (2011). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2007). Communication, power and counter-power in the network society. *International Journal of Communication*, 1, 238-266.
- Constant, B. (1819). Discours sur la liberté des antiques comparée à celle des modernes. Consultado a 1 de julho de 2019, em <https://www.panarchy.org/constant/liberte.1819.html>.

- Constitution Française de 1791*. Consultado a 1 de julho de 2019, em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791>.
- Diderot, D., & D'Alembert, J. R. (Org.) (1751). *Encyclopédie, ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*. Paris: Le Breton (Tome 12). Consultado a 1 de julho de 2019, em https://fr.wikisource.org/wiki/L'Encyclopédie/1re_édition/PEINE..
- Gramsci, A. (1975). *Quaderni del carcere*, I-IV. Torino: Einaudi.
- Habermas, J. (1998). *L'Inclusione del altro*. Milano: Feltrinelli.
- Habermas, (1996). *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del Diritto e della democrazia*. Milano: Guerini e Associati.
- Heidegger, M. (1964). *Lettre sur l'humanisme/ Ueber den humanismus*. Paris: Aubier, Montaigne.
- Hughes, Chris (2019). É tempo de dismantelar o Facebook. *Expresso*. Consultado a 25 de maio de 2020, em <https://expresso.pt/sociedade/2019-05-25-E-tempo-de-desmantelar-o-Facebook>.
- Kant, I. (1966). *Critique de la raison pratique*. Paris: PUF.
- Kotler, Ph., Kartajaya, H., & Setiawan, I. (2017). *Marketing 4.0*. New Jersey: Wiley.
- Lipmann, W. (1922). *Public opinion*. New York: Macmillan.
- Louçã, F. (2019). Porque é necessário dismantelar o Facebook. In *Expresso*, 08.06.2019.
- Machiavelli, N. (1966). *Opere*. Milano: Mursia.
- Manin, B. (1995). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- Meyrowitz, J. (1995). *Oltre il senso del luogo. Come i media elettronici influenzano i comportamenti sociali*. Bologna: Baskerville.
- Minc, A. (1995). *L'ivresse démocratique*. Paris: Gallimard
- Santos, J. A. (2020) (Org.). *Política e democracia na Era Digital*. Lisboa: Parsifal.
- Santos, J. A. (2020a). Um novo paradigma para a social-democracia. In J. A. Santos, *Política e democracia na Era Digital* (pp. 15-47). Lisboa: Parsifal.

- Santos, J. A. (2020b). Conectividade – Uma Chave para a Política do Futuro. In J. A. Santos, *Política e democracia na Era Digital* (pp. 133-153). Lisboa: Parsifal.
- Santos, J. A. (2018). O Nacional-Populismo já tem um Ideólogo: Steve Bannon. [Web log post] Disponível em <https://joaodealmeidasantos.com/artigos/>.
- Santos, J. A. (2017a). Crise da Representação ou Mudança de Paradigma? Democracia, Deliberação, Decisão. *Revista Portuguesa de Filosofia*, 73 (1),15-48. <http://dx.doi.org/10.17990/rpf/2017>.
- Santos, J. A. (2017b). Mudança de Paradigma: a Emergência do Digital em Política. Os casos italiano e chinês”. *ResPublica*, 17/2017, 51-78.
- Santos, J. A. (2012). *Media e poder. O poder mediático e a erosão da democracia representativa*. Lisboa: Vega.
- Santos, J. A. (1998). *Paradoxos da democracia*. Lisboa: Fenda.
- Schiavone, G. (1997). *La democrazia diretta*. Bari: Dedalo.
- Sorice, M. (2014). *I media e la democrazia*. Roma: Carocci.
- Tagliagambe, S. (2009). *El espacio intermedio. Red, individuo e comunidade*. Madrid: Fragua/ThinkCom-IPE.
- Tocqueville, A. (2011). *Da democracia na América*. S. João do Estoril: Principia.

Parte III

DESAFIOS

NOVAS DIREÇÕES NA INVESTIGAÇÃO SOBRE O AGENDAMENTO – OS PROCESSOS DE AGENDAMENTO NA ERA DIGITAL¹

Enric Saperas

Universidad Rey Juan Carlos

enric.saperas@urjc.es

<https://orcid.org/0000-0003-2017-078X>

1. Introdução

Os meios de comunicação e os profissionais do jornalismo enfrentam hoje mudanças profundas no seu papel de mediadores entre a realidade social e as suas audiências. Os processos de globalização, as inovações tecnológicas, a comercialização e a individualização são fatores que impulsionam uma mudança nas relações que se tinham estabelecido entre as instituições políticas, os meios de comunicação e a cidadania durante o período da modernidade. Encontramo-nos no curso de uma crise do papel de intermediação dos meios de comunicação que havia constituído a sua função diferenciadora, num sistema social consolidado no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Não se trata de uma mudança secundária ou que permita uma adaptação progressiva, mas de uma mudança social que afeta relações estruturais que na modernidade se tinham estabelecido de forma regular e continuada entre as instituições políticas, os cidadãos e os meios de comunicação, um processo universal que se acelerou nos últimos anos na sociedades

1. Tradução de Gil Baptista Ferreira, professor na Escola Superior de Educação de Coimbra e investigador do LabCom. gbatista@esec.pt. ORCID: 0000-0002-5917-1248

mais desenvolvidas, as quais ocupam uma posição ativa na globalização e na digitalização social.

O objetivo deste capítulo é observar esse processo de crise do papel da intermediação dos meios de comunicação e mostrar como um dos marcos teóricos mais representativos dos últimos cinquenta anos de pesquisa comunicacional propôs inovações teóricas e metodológicas para responder a novas questões levantadas pelo novo ambiente digital dos *media* e pela hibridação e globalização dos sistemas mediáticos. Referimo-nos, naturalmente, à investigação do agendamento que cumpre cinquenta anos desde a publicação de *The Agenda-Setting Function of Mass Media* por Maxwell McCombs e Donald L. Shaw (McCombs & Shaw, 1972). Focaremos, assim, a nossa análise no agendamento enquanto marco teórico, a partir das suas dimensões teórica e metodológica.

Organizaremos o presente texto em duas partes. Na primeira, descreveremos a pesquisa sobre o agendamento na relação com o seu contexto histórico e no modo como ela conseguiu alcançar um certo estatuto de pesquisa modelo (*standard work*) dominante ao longo das décadas de oitenta e noventa, e nos primeiros anos de dois mil. A pesquisa do agendamento foi o marco teórico mais representativo da pesquisa comunicacional no período pré-internet e nos primeiros anos da consolidação da Sociedade em Rede. Numa segunda parte, iremos descrever o modo como a pesquisa do agendamento se comportou ao longo da última década, analisando os artigos publicados em revistas científicas internacionais sobre o agendamento no atual período pós-Internet. Responderemos a duas perguntas: os novos *media* digitais, as novas plataformas de *media* e as redes sociais modificam ou excluem a capacidade dos *media* para definirem a agenda? Se modificaram essa capacidade de definir a agenda, com que intensidade o fizeram?

Explicaremos de forma esquemática em que medida a pesquisa sobre a definição da agenda é viável nos novos ambientes digitais e como ela se tenta adaptar ao impacto do jornalismo digital, das redes sociais, das novas fontes

de informação em rede e, é claro, de novas audiências jovens, as quais de-
têm um comportamento diferente de consumo de notícias e informações
face às gerações adultas. Veremos que desafios surgem e que inovações me-
todológicas se apresentam à pesquisa sobre o agendamento.

2. Pesquisas sobre o agendamento em revistas internacionais

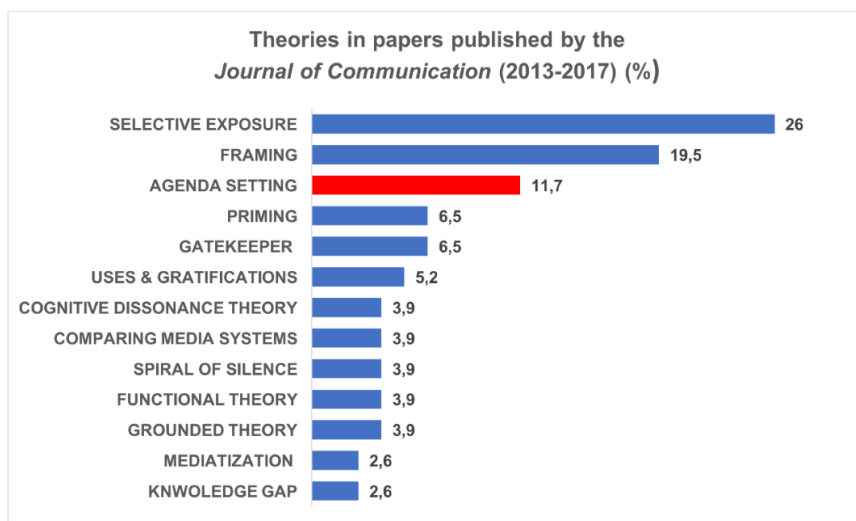
Como mencionámos, o agenda-setting constitui uma teoria de referên-
cia para toda a pesquisa comunicacional e um modelo metodológico
padrão. Antes de descrever o seu contexto histórico e a sua estru-
tura institucional, iremos observar qual a sua presença na atual
pesquisa comunicacional. Mesmo não se tratando de uma explicação exaus-
tiva, oferecer-nos-á algumas indicações de interesse. Correlacionaremos a
pesquisa sobre o agenda-setting com teorias ou campos de pesquisa teórica
e metodologicamente mais próximos de nós, e faremos isso observando a
presença de teorias e marcos teóricos explicitamente apresentados nos ar-
tigos publicados por duas revistas de referência internacional. Obviamente,
as tabelas que apresentaremos não são representativas da pesquisa interna-
cional, mas são significativas considerando as revistas analisadas. Para isso,
utilizaremos os dados que o professor Ángel Carrasco Campos, da
Universidade de Valladolid (campus de Segóvia), e eu próprio, gerámos na
nossa linha de pesquisa focada no estudo das revistas científicas enquan-
to novo quadro institucional para os investigadores e para a publicação
dos seus resultados (Saperas & Carrasco-Campos, 2015, 2018; Martínez-
Nicolás, Saperas & Carrasco-Campos, 2019).

No período compreendido entre 2013 e 2017, excluindo números monográ-
ficos e edições especiais, os dois periódicos publicaram um total de 352
artigos. O *Journal of Communication* publicou 213 e o *European Journal
of Communication* publicou 139 artigos. A partir do conjunto de teorias
interdisciplinares (*research topics*) dos referenciais teóricos dos artigos, es-
colhemos 13 modalidades teóricas e tópicos de pesquisa.

Dez teorias: *agenda-setting*, *framing*, *uses and gratifications*, *priming*, *cognitive dissonance theory*, *functional analysis*, *spiral of silence*, *mediatization*. Duas teorias complementares apenas presentes na revista da *International Communication Association*: *grounded theory* e *knowledge gap*. Escolhemos ainda três *research topics*: *selective exposure*, *gatekeeper* e *comparing media systems*. Foram excluídos os referenciais teóricos da psicologia, teorias normativas da democracia, ciência política, métodos estatísticos, entre outros, que considerámos secundários para serem comparados com pesquisas sobre o *agenda-setting*.

No *Journal of Communication* (Gráfico 1), o *agenda-setting* ocupa a terceira posição com 9 artigos versus a quarta posição no *European Journal of Communication* (tabela 2) com 6 artigos.

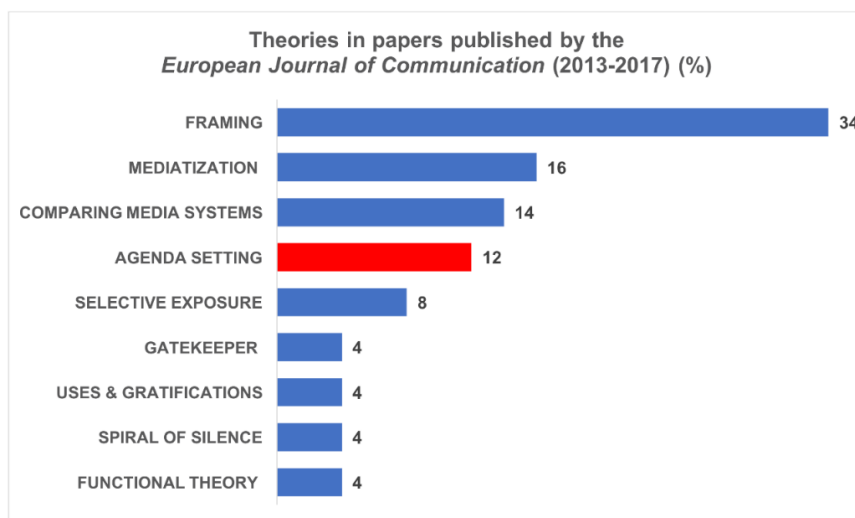
Gráfico 1 - Teorias em artigos publicados pela *Journal of Communication* (2013-2017) (%)



% calculated considering N=70 papers that uses the aforementioned theories (35% of the 213 papers published by the *Journal of Communication* during the period 2013-2017).

Percentagens relativas a n=70 artigos que utilizam as teorias acima mencionadas (35% dos 213 artigos publicados na revista *Journal of Communication*, entre 2013 e 2017)
 Fonte: elaboração própria

Gráfico 2 - Teorias em artigos publicados no *European Journal of Communication* (2013-2017) (%)



% calculated considering N=50 papers that uses the aforementioned theories (36% of the 139 papers published by the *European Journal of Communication* during the period 2013-2017).

Percentagens relativas a n=50 artigos que utilizam as teorias acima mencionadas (36% dos 139 artigos publicados na revista *European Journal of Communication*, entre 2013 e 2017)
Fonte: elaboração própria

A sua presença é notável e está no conjunto de quadros teóricos com maior presença nos últimos cinco anos. Do conjunto de teorias com maior presença, os estudos sobre *framing* destacam-se, sem dúvida, como os mais em evidência no *European Journal of Communication*, com 17 artigos (34%), e em segundo lugar no *Journal of Communication*, com 15 artigos (19,5%). Apenas os estudos sobre a *exposição seletiva* ocupam uma posição tão dominante como o *framing* e o *agenda-setting*, sendo o *research topic* mais destacado da revista americana, com um total de 20 artigos (26%), o que o potencia como um dos temas de pesquisa que alcança níveis mais altos de aplicação em pesquisas sobre processos de comunicação digital, redes sociais e polarização no ambiente digital, em conjunto com pesquisas sobre dissonância cognitiva (3,9%), principalmente em estudos sobre comportamento partidário de utilizadores de redes sociais e destas enquanto novas plataformas

de informação. Pelo contrário, na revista britânica a presença de teorias e *research topics* apresenta uma distribuição significativamente diferenciada. A mediatização e o estudo comparativo dos sistemas de *media* têm uma frequência muito maior que no *Journal of Communication*. Os estudos sobre a exposição seletiva estão também presentes com destaque (8%), enquanto que os outros referenciais teóricos possuem uma distribuição semelhante em ambas as revistas.

3. A definição da agenda como um *Work Standard Approach*

Há 50 anos, o *agenda-setting* era uma teoria de desenho novo que representava uma mudança em relação ao *work standard*, ou modelo de referência metodológico, que havia sido consolidado de forma definitiva com a publicação de *Personal Influence*, em 1955, por Elihu Katz e Paul F. Lazarsfeld (Katz & Lazarsfeld, 2006), e em 1969 de *The Effects of Mass Communication* por Joseph T. Klapper (Klapper, 1960). Este primeiro paradigma estruturava-se através de cinco teorias vinculadas (*middle range theories*) que formaram um primeiro *work standard* consolidado com uma forte consistência lógica interna: *The two-step flow of communication*, *personal influence*, *opinion leaders* (*mediate decisively between mass communicators and audiences*), *theory of the Minimal Effects* e *short term 'attitude change'*. No entanto, a pesquisa sobre o *agenda-setting* começa a dar origem a um segundo paradigma de pesquisa comunicacional. Cremos não errar afirmando que a pesquisa sobre o agendamento, talvez de maneira muito semelhante aos *usos e gratificações*, é a teoria mais representativa de como a comunicação foi investigada desde a primeira metade dos anos setenta até ao presente. Desde a sua criação, é apresentada como uma *Work Standard Approach* que responde às necessidades e urgências de conhecimento científico do seu tempo. No conjunto do que poderíamos designar como teorias pré-Internet, o *agenda-setting* protagonizou um desejo claro de dominar o campo da pesquisa e de exercer uma influência decisiva nas restantes teorias que surgiram a partir de 1972, ano fundamental da teoria, até à chegada dos anos dois mil: *agenda setting* (1972), *uses and gratifications* (1974), *framing* (1993) e *priming effect* (1997).

Com o início da pesquisa sobre o *agenda-setting*, é iniciado um segundo paradigma internacional de pesquisa em comunicação, que sucederá ao modelo de trabalho padrão de um primeiro paradigma que poderíamos identificar com a *Personal Influence*. Situamos a delimitação deste segundo paradigma entre a publicação, em 1972, da primeira grande inovação teórica que inicia o processo de renovação, que é *The Agenda-Setting function of mass media* de Maxwell McCombs e Donald L. Shaw (McCombs & Shaw, 1972), e a publicação de *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, por Robert Entman (Entman, 1993). A pesquisa sobre o *agenda-setting*, nas décadas de 70 e 80, representou um projeto para construir novas teorias descritivas, herdeiras do funcionalismo estrutural. O *agenda-setting* e os *usos e gratificações* lideraram o projeto de criar novos tipos de teoria e programas de pesquisa. Todos esses marcos teóricos apresentam semelhanças metodológicas e fazem parte de um paradigma científico comum, que foi dominante até aos primeiros anos de dois mil, quando se inicia um processo de inovação teórica na origem das teorias que podemos chamar de pós-Internet, enquanto resposta a duas novidades de grande relevância: a globalização e economia neoliberal internacional e as mudanças tecnológicas (Saperas, 2018; Carrasco-Campos & Saperas, 2014; 2016). Estas novas teorias tentam criar novos padrões de pesquisa comunicacional, muito mais aptos a explicar a mudança social (globalização, comercialização, individualização, mediatização, inovação tecnológica), atribuindo aos *media* e às novas plataformas mediáticas uma nova centralidade social: informacionalismo e estudos sobre a Sociedade em Rede (2001,2002), sistemas comparativos de *media* (2004), investigação dos papéis profissionais do jornalismo e modelos jornalísticos comparados (2008) e a *social network theory* (2017).

Caso haja alguma dúvida sobre o que queremos dizer quando nos referimos a uma *Work Standard Approach* característica deste segundo paradigma, e mesmo sabendo que essa expressão pode não ser apreciada, utilizamo-la dada a inexistência de um conceito analítico mais preciso para se referir aos quadros teóricos que atuam, durante um período preciso, como modelo para a construção de teorias e para a criação de métodos e técnicas de

pesquisa por parte de uma comunidade de investigadores que vão além do âmbito preciso da teoria considerada *standard*. E, em caso de dúvida, preferimos ir aos nossos investigadores clássicos. Isto é, além do mais, muito parecido com a noção de cânone disciplinar, se compararmos, por exemplo, com os sociólogos que aprendem no primeiro ano do curso o cânone disciplinar a partir de Durkheim, Marx, Weber ou Parsons, à cabeça de uma lista abrangente de nomes obrigatórios de referência. No nosso caso, o primeiro a usar essa expressão foi Daniel Bell. Bell era um sociólogo de primeira ordem, falecido em 2011. Foi colaborador de Parsons, mas, diferentemente dele e do seu grupo de investigadores mais próximos, nunca desprezou metodologicamente a pesquisa sobre os *media* e, por esse motivo, teve sempre uma consciência crítica em relação ao seu desenvolvimento. Em 1975, num famoso artigo sobre o provável começo do declínio (pelo menos cultural) dos Estados Unidos, intitulado *The End of American Exceptionalism* (Bell, 1975), Bell utiliza duas expressões para se referir ao modelo paradigmático de pesquisa comunicacional. Em primeiro lugar, refere-se ao conceito de *received knowledge*, no sentido de conhecimento básico ou central, de paradigma, ensinado e transmitido em sala de aula, que goza de um consenso por parte de uma determinada comunidade científica (neste caso, a norte-americana) como modelo científico para a pesquisa aplicada aos *media*.

Para este tipo de paradigma utiliza uma expressão que se tornou célebre (dentro e fora do funcionalismo): *standard work*, nas palavras de Daniel Bell,

The standard work—Personal Influence, by Elihu Katz and Paul Lazarsfeld (Free Press of Glencoe, 1955) argued that the mass media serve largely to reinforce existing attitudes or to give individuals a “language” to express ideas, whereas actual influence is a two-step process in which “gatekeepers” or “style leaders” shape the attitudes and tones of small groups of followers who take their cues from these “influentials”. If in 20 years there has indeed been a change in the patterns of influence, it is a major change in behavioral patterns. (Bell, 1975, p. 218, nota 17)

Em suma, e como o próprio Bell afirma em *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*, de 1972, trata-se de uma investigação empírica considerada relevante, proeminente ou exemplar (modelo a ser seguido pela comunidade de investigadores), com base no uso de variáveis padrão do discurso sociológico (Bell, 1972, p. 15). Dela resulta uma investigação da comunicação na qual os indivíduos são observados de acordo com variáveis sociodemográficas e os processos comunicacionais serão estudados por segmentos e de maneira descontextualizada. E é nesse sentido que esse conceito operacional é útil para descrever a pesquisa sobre os *media*. Foi utilizado por investigadores na época e posteriormente por investigadores de referência, como os próprios Elihu Katz ou Maxwell McCombs, entre outros.

O investigador que melhor descreve a mudança e as inovações teóricas e metodológicas será Elihu Katz, na década de 1980. Não vamos aprofundar este segundo modelo de paradigma dominante. Deixamos, no entanto, alguns breves comentários. Para Katz, a renovação será protagonizada pelas novas teorias descritivas herdeiras do funcionalismo estrutural: a teoria do *agenda-setting*, a teoria dos *usos e gratificações*, as teorias descritivas do *framing*, entre outras teorias posteriores. Elihu Katz define esse conjunto de teorias emergentes como o novo paradigma dominante e o novo *standard work* como herdeiro da teoria dos efeitos mínimos sistematizados por Klapper em 1960. Num dos textos de leitura essencial para entender o período de transição entre o paradigma estrutural-funcionalista e o novo paradigma criado nos anos setenta, *Communication Research since Lazarsfeld*, publicado por Elihu Katz em 1987, oferece o seu apoio ao novo paradigma, denomina-o de paradigma institucional e identifica o *agenda-setting* como a sua expressão teórica e metodológica máxima. Para Katz, o paradigma institucional define-se deste modo:

I call the first of these institutional, but it might just as well be called political or cognitive, because it emphasizes the role of the media in transmitting information in a political system. Of the three, this is the least radical in its challenge to the paradigm of limited effects,

and most empirical in its commitment; indeed, in spite of their criticism, leaders of this group see themselves standing squarely on the shoulders. (Katz,1987, p. 527)

O melhor exemplo do paradigma institucional como *work standard* será a pesquisa sobre agenda setting:

The best known of the institutional traditions is the one that proposes that the media tell the polity *what to think about* (McCombs and Shaw, 1972). By preempting attention, the media are thought to constrain us to evaluate a president, say, in terms of drugs rather than foreign affairs. Social psychology's frame of reference emerges here as agenda setting, and then, in turn, as the constructionist proposition that the media are architects of social and political reality, a concept that links the institutional and critical paradigms. (Katz,1987, p. 527)

Como definir este segundo paradigma dominante contra os paradigmas críticos e tecnológicos que contestam o seu domínio nas disciplinas da comunicação? Katz identifica e descreve o paradigma institucional contra dois dos seus oponentes:

Campaign studies of the sort that occupy the limited effects paradigm are thought to address the proposition that the media tell us *what to think* or what to do. If we were to identify a similar motto for each of the three challenging paradigms, we might propose that the institutional model says that the media tell us *what to think about*, the critical paradigm *what not to think* or what not to think about, and the technological, *how to think*, or *where to belong*. (Katz,1987, p. 526)

4. Quatro inovações que definem o *agenda-setting*

O *agenda-setting*, como referencial teórico, será formado pela introdução de quatro inovações teóricas e metodológicas que o projetaram, na época, como modelo de pesquisa inovador. São precisamente essas quatro inovações que, no atual contexto de *media* e plataformas digitais, e após cinquenta anos de

vigência, estão em processo de revisão, de adaptação ou, em alguns casos, de refutação.

A primeira inovação. A pesquisa deixa de ter como objetivo o estudo dos efeitos persuasivos da comunicação de massa; isto é, a capacidade dos meios de comunicação para causarem efeitos sobre o público e sobre os indivíduos receptores, no que se refere às suas atitudes (reforço de atitudes) e às suas opiniões (mudança de opinião). Agora, o primeiro objetivo da investigação centra-se na observação de como as informações, as notícias, a cobertura de eventos e a informação de certos assuntos da atualidade causam, a médio e a longo prazo, novos efeitos que resultam dos processos de mediação. Centrará o seu interesse na complexa relação entre os meios de comunicação e a política; entre sistema mediático e sistema político, entre agenda mediática, agenda pública e agenda política. No artigo fundador do agenda-setting, é indicado o seguinte:

Although the evidence that mass media deeply change attitudes in a campaign is far from conclusive, the evidence is much stronger that voters learn from the immense quantity of information available during each campaign (...) Perhaps this hypothesized agenda-setting function of the mass media is most succinctly stated by Cohen, who noted that the press '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'. While the mass media may have little influence on the direction or intensity of attitudes, it is hypothesized that *the mass media set the agenda for each political campaign, influencing the salience of attitudes toward the political issues.* (McCombs & Shaw, 1972, p. 176-177)

Uma segunda inovação. Afirma-se de forma paradigmática que a investigação válida e operativa deve ser a que é capaz de avançar através da replicação dos desenhos de pesquisa em diferentes casos internacionais. Pela primeira vez, são introduzidos o estudo comparado ou a investigação desenhada para ser replicada em contextos internacionais, enquanto critérios centrais da pesquisa comunicacional. Para McCombs, nas suas próprias palavras, a internacionalização equivale ao sucesso de uma teoria no mercado das

ideias académicas (McCombs, 1993, p. 58). E esse é um aspeto em que McCombs insiste constantemente, desde o texto comemorativo dos 25 anos (McCombs, 1993) e dos 35 anos (McCombs, 2005). Da mesma forma, nos estudos sobre a agenda temática:

These replications include both election and non-election settings for a broad range of public issues and other aspects of political communication and extend beyond the United States to Europe, Asia, Latin America and Australia. (McCombs, 2005, p. 543)

Há **uma terceira inovação**, na minha opinião a mais relevante para a mudança de paradigma. A pesquisa sobre o agendamento significou uma profunda transformação da análise funcional da comunicação, (que havia sido a espinha dorsal da pesquisa clássica). A solução que propõe é a criação de uma metodologia individualista. Essa proposta é comum às teorias pré-Internet surgidas a partir do *agenda-setting* e dos *usos e gratificações*. O seu significado epistemológico será romper com o funcionalismo estrutural criado nos anos trinta do século XX. Mais precisamente, não se trata tanto de uma rutura, mas de uma inovação consentida e bem-vista por alguns dos investigadores de referência da análise estrutural funcional. A definição mais precisa desta viragem individualista é produzida no processo de formalização do quadro teórico dos *usos e gratificações*. Elihu Katz, Jay G. Blumler e Michael Gurevitch definem uma metodologia individualista como aquela que estuda preferencialmente o comportamento de “los individuos integrantes del público” (Moragas, 1982, p. 280-281). Acrescenta a este propósito Moragas:

[...] Ha sido evidente que las manifestaciones sobre funciones de los medios, hechas a un nivel individual, tienen su paralelo en manifestaciones equivalentes efectuadas a niveles superiores al individuo (subgrupos específicos, sociedad, cultura). (Moragas, 1982, p. 281)

E, para proceder a esta viragem individualista, contar-se-á no início do novo paradigma com a colaboração de Charles R. Wright, uma das principais referências da análise funcional dos *media*. Neste sentido, é muito

interessante ler o texto de Charles R. Wright (1974) *Functional Analysis and Mass Communication, Revisited*. Este texto foi publicado numa das primeiras antologias de textos sobre *usos e gratificações*. Referindo-se ao estudo dos *usos e gratificações* e do *agenda-setting*, afirma que é válido o estudo funcional preferencial dos componentes individuais que, a médio e longo prazo, geram, e permitem observar, numa perspectiva de longo prazo, os contributos funcionais de carácter geral de todo o sistema social. Em resumo, o novo critério de relevância será o seguinte: da componente funcional individual derivam os elementos funcionais de qualquer subsistema social, como é o caso dos sistemas mediáticos.

Esta relevância da análise funcional para o *agenda-setting* é destacada em *A Look at Agenda-Setting: Past, present and future*, na *Journalism Studies* (2005), onde McCombs se identifica com a análise funcional de Harold D. Lasswell. Como observaremos na nossa análise posterior sobre como a teoria funcional sustenta a investigação sobre o agendamento, McCombs considera-a válida e redefine as três funções propostas mediante duas funções complexas fornecidas pela função básica de agendamento. No entanto, alerta-nos que, sendo adequada a análise funcional, ela deve orientar a investigação para a prática profissional dos jornalistas, ou seja, para a dimensão individualista, a qual tem consequências de ordem funcional geral.

Como conclusão, este terceiro processo de mudança e de adaptação a um novo trabalho metodológico padrão implica, na análise dos contributos funcionais dos *media*, uma deriva para a observação preferencial do comportamento individual ou dos padrões de comportamento dos indivíduos em grupos sociais, e dos papéis profissionais do jornalismo e da comunicação nos seus respetivos sistemas mediáticos.

E uma **quarta inovação**. Um dos traços mais característicos da investigação sobre *agenda-setting* tem sido a sua atitude manifesta para se converter num paradigma de sucesso internacional, capaz de três ações: produção teórica específica, integração de outras teorias como complemento aos processos de definição da agenda e como refúgio (guarda-chuva protetor) de

teorias clássicas e *research topics* clássicos que o agendamento incorpora como partes integrais de seu corpo teórico. E esta é uma característica específica do agendamento e, de forma especialmente intensa, um objetivo permanente do próprio McCombs. Este processo será levado a cabo com o beneplácito de outros investigadores, como no caso da *Functional Theory*, de Wright, no caso da *Espiral do Silêncio*, de Noelle-Neumann, da obra de Walter Lippmann ou de conceitos analíticos como o *gatekeeper*, ou através da disputa, controversa e, em alguns casos de conflito, como ocorreu com os estudos do *framing*. Definitivamente, ofereceu-se como investigação “guarda-chuva protetor” (nas palavras de McCombs), mediante uma vinculação direta a teorias que considera próximas ou próprias de subcampos das ciências sociais, da comunicação e do jornalismo, vinculadas aos seus objetos de estudo. No artigo dos primeiros 25 anos da teoria, McCombs fala disso:

In its evolution over the past 25 years the agenda-setting perspective has provided a common umbrella for a number of research traditions and concepts in communication. (McCombs, 1993, p. 60)

Se seguirmos as indicações de alguns dos artigos de McCombs e de outros investigadores, sob este guarda-chuva protetor agrupam-se a sociologia das notícias, o *News Making Process* (Warren Breed, 1955), o *gatekeeper* (David Manning White, 1950), o estudo da influência das notícias nas relações públicas (Judy Van Slyke Turk, 1986), as teorias sobre vieses estruturais no jornalismo (Crichard Hofstetter, 1976), Walter Lippmann (1922) e o seu conceito de pseudo-ambiente, a espiral de silêncio de Elisabeth Noelle-Neumann, a análise funcional clássica de Harold Lasswell (1948) e de Charles R. Wright (1960), e estudos que reclama como seus, como é o caso dos estudos de *framing* e de *priming*.

5. Os processos de agendamento na era digital

Uma vez reconhecido e descrito o *agenda-setting* como o quadro para um *work standard approach*, como uma teoria pré-Internet e enquanto modelo

mais característico do segundo paradigma, passamos à descrição de quais os principais desafios que assume no atual período pós-Internet, em concorrência com novos quadros teóricos surgidos com a globalização e com o estudo de ambientes digitais. Que desafios colocam a Sociedade em Rede, o ambiente digital do jornalismo, as redes sociais e as novas plataformas de *media* (geralmente não profissionais) à investigação sobre o *agenda-setting*?

Claramente, o atual sistema de *media* globais é radicalmente diferente do sistema de *media* dos anos setenta, oitenta e noventa do século passado, quando surgiram e se consolidaram os estudos de agendamento. Parece evidente que um aumento da fragmentação dos *media*, novas plataformas e novas formas de audiência, fruto das mudanças tecnológicas, trouxe a muitos pesquisadores dúvidas sobre o futuro do efeito de agendamento, assim como sobre outros efeitos dos *media* na opinião pública (Bennett e Iyengar, 2008). Para outros investigadores, é evidente que este processo de agendamento não perdurará no tempo, em resultado das mudanças estruturais das sociedades pós-modernas. Contudo, para alguns investigadores, novas formas de efeito da agenda estarão a aparecer de forma muito dinâmica, na atual estrutura do ambiente mediático digital.

Como resumo, e com base no estudo estrutural da teoria do agendamento e na leitura dos seus textos de referência publicados desde 2005 até ao presente, acredito que os principais desafios que se colocam à investigação são os seguintes:

- A viabilidade da função de coesão e da análise funcional subjacente à pesquisa do agendamento;
- A irrupção de novas plataformas mediáticas que estão a criar um modelo híbrido formado por meios profissionais tradicionais e por novas plataformas mediáticas (cidadãs, preferencialmente não profissionais);
- A criação de novas modalidades de agendamento, como o *reverse agenda*, o *agendamelding* (2004) ou o *intermedia agenda*, que poderão enfraquecer o papel tradicional dos *media*. A estas novas modalidades é adicionado o

novo fenómeno das *filter bubbles* (as bolhas de informação) que Eli Parisier descreveu em 2017;

- As redes sociais enquanto novas fontes de informação, como novas plataformas mediáticas, como novos atores políticos de agendamento e de disseminação da agenda;
- Os novos hábitos de pesquisa e de consumo de notícias das gerações jovens, muito ativas, com elevada presença nas redes sociais e nas novas plataformas mediáticas.

6. A viabilidade da função de coesão e da análise funcional

Os primeiros estudos sobre o agendamento nos *media* digitais surgiram em revistas académicas em 2002, quando o *American Life Project* e o *Pew Research Center* publicaram as primeiras estatísticas que mostravam o aparecimento da Internet como ferramenta de informação geral (Horrigan e Rainie, 2002), dando início às descrições estatísticas sobre novos consumos online, tanto de páginas *web* como de serviços de rede (Weimann e Brosius, 2017: 69). Como dissemos, o *agenda-setting* foi sempre apresentado como um novo tipo de análise funcional (*functional theory*), através da incorporação e da reinterpretação da análise funcional de Harold D. Lasswell (1948) e de Charles R. Wright (1960). Principalmente McCombs considerou que a análise funcional de Lasswell se integrava no estudo do agendamento:

The communication process in society performs three functions: (a) *surveillance* of the environment, disclosing threats and opportunities affecting the value position of the community and of the component parts within it; (b) *correlation* of the components of society in making a response to the environment; (c) *transmission* of the social inheritance. In general, biological equivalents can be found in human and animal associations, and within the economy of a single organism. (Lasswell, 1948, p. 228)

O agendamento reivindica como suas as três funções e, com especial intensidade, a primeira função de vigilância do meio ambiente e a terceira função de transmissão do legado social. Neste sentido, a definição oferecida por Lasswell de vigilância do ambiente, num segundo artigo de 1948, é consistente com a proposta de McCombs. Lasswell, em *Building and Functioning Communications in Society* (1948), oferece uma segunda designação para a primeira função: *The role of environmental monitoring (role of the news)*, que define com estas palavras:

If someone wants to live in a social life and choose a more appropriate way in the social activity and take personal and public responsibility with full awareness, he (she) must always be aware of events which occurs every time. It is the mass media duty to monitor people and notify them from social events, because there is no way to observe and experience all events for people. Therefore, the media should inform people quickly about the global situation. (Citado em Abazari & Borjian Brojeni, 2017, p. 89).

Esta função foi desenvolvida pela pesquisa do agendamento como uma função de coesão fornecida pela profissão jornalística e pelos *media*, através da ideia de que as normas jornalísticas criam e partilham *a priori* critérios homogêneos de seleção de notícias (*political issues*, por exemplo) que geram uma função de coesão ou de coerência sistêmica. A partir desta proposta afirma-se o papel funcional do agendamento como um modelo de comunicação coerente (de coesão) útil para todo o sistema social, essencial à sua manutenção. Esta função de coesão pode ser descrita da seguinte maneira:

The establishment of the agenda, as originally designed, homogenizes public opinion by aligning the judgments of the people involved and not involved in the problems, which the media considers important at a certain moment. Therefore, it broadens the view of the members of the audience beyond their personal lives towards the problems of society as a whole. (Bulkow, Urban y Schweiger, 2013, p. 59)

Em *A Look at Agenda-Setting: Past, present and future*, McCombs afirma:

One of the early pioneers of mass communication research, Harold Lasswell (1948), outlined three basic functions of the mass media: surveillance of the environment, fostering consensus in society, and transmission of the cultural heritage. The traditional agenda-setting role of the mass media involves both the surveillance and consensus functions of communication, calling attention to the new and major issues of the day and influencing agreement about what are the priorities of these issues. And recently, new scholarly arenas are examining various cultural arenas of the mass media and their influence on society. (McCombs, 2005, pp. 555-556)

Os modelos convencionais de configuração da agenda sustentam que os *media* dominantes influenciam a agenda pública reivindicando e orientando a atenção do público (*issues*) e propondo uma importância percebida a certas questões (*salience*). No entanto, no atual ambiente digital, parece que o aumento notável da exposição seletiva, da polarização e da fragmentação do público tem como consequência os *media* digitais ameaçarem a função de coesão do *agenda-setting*, que era uma função própria e exclusiva dos *media* tradicionais.

Uma pergunta: podem os *media* criar um efeito de *agenda-setting* num ambiente marcado pela seleção individual de todo o tipo de fontes de informação? A resposta provisória: na Sociedade em Rede, com os seus novos fluxos de comunicação e de simbolismo, fica suspensa a afirmação da função de coesão. Neste sentido, coloca-se uma nova hipótese, sujeita a confirmação: o novo e mutável ambiente digital colocará em risco a capacidade de os *media* darem forma a uma agenda pública equilibrada e sustentável. De qualquer modo, McCombs, em *A Look at Agenda-setting: Past, Present and Future*, propõe o seguinte argumento:

The Internet dramatically changed the communication landscape with the introduction of myriad new channels. E-mail, online newspapers, chat rooms and websites representing every ideological, commercial

and personal niche have changed the communication behaviors of millions of people across the world and opened vast new territories to communication researchers. There are many agendas in contemporary society and many more of these are now readily available to a large segment of the public. Consequently, some social observers predict the end of agenda setting as audiences fragment and virtually everyone has a unique external media agenda that is a highly individualized composite constructed from this vast wealth of online news and information. The result of these idiosyncratic personal agendas, continues the argument, will be a public agenda characterized by considerable diversity and the scattering of public attention. (McCombs,2005: 544)

7. Novas plataformas mediáticas e modelos socioprofissionais híbridos

O *agenda-setting* define-se como a transferência efetiva da relevância de um tema desde a agenda dos *media* para a agenda pública (McCombs, 2014). No desenho da investigação pré-Internet, a agenda era o resultado da tripla ação das elites políticas e económicas (*powerfull sources*), dos *media* (*news organisation*) e da cultura profissional dos jornalistas (*journalistic norms*). Mas, naturalmente esta situação está a mudar para uma estrutura informativa híbrida formada pelos *media* e por novas fontes informativas descentralizadas (que podemos identificar como novas plataformas). Com um número crescente de pessoas a afastarem-se do uso de fontes tradicionais de informação, que podem partilhar com novas plataformas de informação digital mediante um consumo híbrido, tornou-se claro que as funções de agendamento e de controlo de acesso, que no passado eram exclusivas dos *media* tradicionais e profissionais, foram alteradas, transformadas ou diversificadas.

Alguns investigadores, nos últimos cinco anos, sugerem que, em certo sentido, as práticas de controlo e definição da agenda do passado não serão atualmente viáveis, na medida em que muitos cidadãos evitam voluntariamente o papel tradicional dos *media* através o uso de redes sociais e de outros recursos digitais que lhes permitirão estabelecer sua própria agenda que, nos casos mais intensos, levará a ‘bolhas de informação’, sobre as quais

falaremos mais adiante, e a dispensar a relevância jornalística das notícias como critério assumido da importância dos assuntos atuais. Nesse sentido, tanto o *gatekeeping* como a função de agendamento ficariam seriamente comprometidas. Mas, resumindo, que desafios pode assumir um modelo híbrido para o processo de definição da agenda?

The definition of “news” among media consumers is in flux. Traditional news sources and especially newspapers, while they remain important, are giving way to emerging platforms for conveying issue coverage and providing perspective on social controversies. Traditional media companies are also in an ongoing process of adapting to and adopting some of these new modes of communication that have given rise to social media. The Internet is at the center of this change, expanding the definition of news sources and news producers. So-called citizen journalists, as well as activists, are availing themselves of Internet-based platforms in the form of personal and cooperative blogs, social networks, and photo and video sharing sites. Among these options, a leading venue for citizen expression and personal storytelling is YouTube (<http://www.youtube.com>). (Sayre, Bode, Shah, Wilcox y Shah, 2010, p. 9)

Um modelo híbrido com estas características, em que o cidadão utiliza indistintamente os *media* convencionais e os *media* digitais (profissionais e não profissionais) ou se refugia na extrema polarização mediante uma exposição seletiva a fontes de informação que coincidam com as suas predisposições, sem permitir qualquer dissonância cognitiva bolhas de informação, pode ter duas consequências que gostaria de expor, pela relação que possuem com a sobrevivência da função de *agenda-setting*. Reproduzindo os argumentos de Ben Sayre *et. al.*:

The ascendance of digital media has the potential to alter this function in three distinct ways, each of which has dramatically different consequences. First, it is possible that alternatives to the mainstream media considerably attenuate traditional media’s ability to set the nation’s political agenda. We know that most people consuming digital media

continue to use more traditional media sources as well (Dutta-Bergman, 2004). If the cues available across these sources differ, the strength and influence of any one is likely to be diminished.

On the other hand, it is possible that the advancement of new media has slightly modified the nature of the mainstream media's ability to set the agenda, rather than eliminating it entirely. If new media are following the cues of traditional media, then the agenda-setting power has not diminished but has instead simply gained another channel. Mainstream media could set the agenda of blogs, social networking sites, video sharing sites, and others, which then deliver those cues to the general public in a modern version of the two-step flow (Katz and Lazarsfeld, 1955). The role of traditional media would remain unchanged, and new media outlets such as YouTube would essentially take the place of opinion leaders in years past. Moreover, it seems likely that the end result in this scenario—which issues are discussed by the public and how—would remain the same.

Finally, some have suggested that the rise of new media has the potential to result in a reverse flow of information. Particularly due to the speed with which many social media outlets such as YouTube and Twitter function, they may actually have the ability to influence the agenda of traditional news outlets. As author Jonathan Last (2006) put it, “An informal network—the new media—has arisen that has the power to push stories into the old media” (309). As the relationship between old and new media develops, it is important that we learn the nature of that relationship, and particularly its effects on the classic agenda-setting power of the media. (Sayre, Bode, Shah, Wilcox & Shah, 2010, pp. 12-13)

8. Novas modalidades de agenda e as bolhas de informação

A seção anterior conduz-nos ao desafio mais significativo ou relevante para a pesquisa sobre o agendamento: um modelo híbrido de divulgação de notícias implica a formação de novos tipos de agenda e o enfraquecimento das agendas tradicionais.

Trata-se de um novo subcampo de pesquisa. Gostaria de centrar-me em dois tipos possíveis de agenda: um processo que podemos designar por *reverse agenda* e a hipótese da formação de bolhas informativas, já mencionadas anteriormente. No primeiro caso, referimo-nos à formação de novos processos para estabelecer a agenda em que participam tanto os meios tradicionais e sua capacidade de agendamento, como os cidadãos através das novas plataformas digitais. O *agenda-setting* tende a não desaparecer; no entanto, deixa de ser possível a sua existência institucionalmente profissionalizada e independente das pessoas comuns, dos cidadãos que agora dispõem de plataformas para gerar temas de agenda. Os *media* profissionais deverão estar atentos a estas novas plataformas mediáticas, cidadãos, mas não profissionalizadas, para saberem aquilo que interessa às pessoas e o integrarem na sua agenda mediática e, ao mesmo tempo, para saberem até que ponto os temas que agendam atingem os cidadãos e seu interesse. Este processo de complementaridade, que rompe com a exclusividade dos *media* para criar as agendas mediática e do público, pode ser designado como um processo de agenda por meio de um fluxo inverso de informação, ou agenda invertida (*reverse agenda*). Luke Goode (2009), em *Social news, citizen journalism and democracy*, associou este processo ao surgimento de um jornalismo cidadão impulsionado pelas redes sociais, pelas novas plataformas digitais e por sites alternativos.

The citizen journalism movement does not signal the end of agenda-setting by professional or elite media organizations. Such institutions still break and frame a large proportion of the news stories circulating through the online sphere and this is unlikely to change in the foreseeable future. But those institutions must now vie for attention in competition with a diverse range of alternative news sources, from hyperlocal sites to unofficial and untamed celebrity gossip sites (news media dealing in scandal and salacious rumor-mongering can now be beaten at their own game by online sites more free of ethical and even legal constraints than they) (...) Citizen journalism allows members of the public to engage in agenda-setting not merely by producing original

content (though this is certainly a significant development) but also by rendering the agenda-setting processes of established professional media outlets radically provisional, malleable and susceptible to critical intervention (Goode, 2009, p. 1293).

Como mencionamos antes, há quem sugira que o surgimento dos novos *media* tem o potencial de criar o que chamam de fluxo inverso de informação. De uma maneira muito especial, a rapidez das informações através de redes sociais e sites pode ter a capacidade de influenciar a agenda dos *media* de referência, funcionando como fonte de informação. Por exemplo, uma das inovações da primeira campanha presidencial do presidente Barak Obama, em 2006, foi canalizar informações sobre os temas de campanha, as ações e as declarações da campanha para o *Twitter* e para o *Facebook*, que assim se tornaram a principal fonte informativa dos *media* tradicionais. Em certa medida, a primeira campanha eleitoral do presidente Obama foi a primeira a renunciar (parcialmente) ao papel exclusivo de mediação dos *media* e à ação dos jornalistas. Na campanha do presidente Trump, uma das principais estratégias, a partir de abril de 2015, quando oficializou a sua campanha presidencial, foi ouvir e saber o que as redes diziam em cada um dos grandes cinturões económicos dos Estados Unidos, adotando a estratégia de repetir e insistir de forma argumentativa no discurso eleitoral as opiniões maioritárias das redes, em cada um dos discursos que proferia nesses territórios. Este seria outro tipo de configuração inversa da agenda. De qualquer forma, e voltando a Goode, parece claro que se estão a consolidar novos processos de agendamento, em que os profissionais dos *media* e do jornalismo constituem apenas uma das partes, complementada pela ação das novas plataformas mediáticas. Goode descreve um desses processos híbridos de agendamento com estas palavras:

This raises the possibility of a two-tier agenda-setting process in which a core of motivated users do the initial ‘digging’ required to bring stories to the surface, whilst other users rate stories already having high visibility (a ‘snowball’ effect), and casual visitors merely read. A ‘cloud view’ interface is also available which uses variable font sizes to provide

an instant visual representation of a topic's popularity. This, too, lends itself to a 'snowball' effect by making the most popular topics the most prominent and therefore most likely to attract further attention and increased popularity. (Goode, 2009, p. 1297)

Algumas pesquisas (Sayre, *et. al.*, 2010) sugerem que o surgimento de novos *media* digitais tem o potencial de criar um fluxo inverso de informações. Em particular, devido à velocidade com que trabalham muitos *media* sociais, como o *YouTube* ou o *Twitter*. Em particular, estes *media* possuem manifestamente a capacidade de influenciar a criação de uma agenda por parte dos *media* profissionais. O jornalista Jonhatan Last, em 2004, foi o primeiro a propor esta hipótese de trabalho: surgiu uma rede informal – os novos *media* – que tem o poder de inserir histórias nos *media* antigos (citado em Sayre, Bode, Shah, Wilcox & Shah, 2010, p. 13). Ainda não sabemos o potencial real desse fluxo inverso de informação no processo de agendamento, mas esse fenômeno terá que ser estudado com grande detalhe. Até agora, a literatura científica americana analisou este fenômeno sob o enfoque da teoria clássica da democracia e as suas consequências de um ponto de vista normativo. Mas devemos estudar até que ponto e com que capacidade os novos meios de comunicação imporão uma mudança no formato das notícias e no seu processo de distribuição e recepção. Alguns investigadores sugerem a urgência deste tema de pesquisa devido às suas consequências na estrutura dos *media* e na própria profissão jornalística, mas, acima de tudo, este é um tema de pesquisa de primeira ordem, no estudo de como esta nova situação pode potenciar a dimensão do pessoal ou do individual enquanto critério superior ao social e ao coletivo. A proposta de Tracy Simmons considera o modo como é possível promover o *pessoal* e levá-lo a tornar-se o eixo político, tanto para os políticos quanto para o público, e mudar a maneira como os utilizadores dos novos *media* recebem as informações (Simmons 2008, pp. 91-92). Uma evolução deste tipo pode levar-nos a identificar uma contradição com a ideia de objetividade jornalística e com a dimensão social do jornalismo tradicional. No início de dois mil, e com este mesmo sentido, Chaffee e Metzger argumentaram que as novas tecnologias podem conceder

mais poder às pessoas cujas agendas normalmente não são retratadas nos *media* convencionais (Chaffee e Metzger, 2001, p. 371). À medida que os novos *media* digitais ajudam cada vez mais as pessoas a localizar e a contactar aqueles que se preocupam com questões semelhantes, Steven H. Chaffee e Miriam J. Metzger, na sua revisão sobre as teorias de referência na pesquisa comunicacional perante a nova realidade digital e a Internet, concluem que a questão-chave da teoria do agendamento passará de quais os temas sobre os quais os *media* dizem às pessoas para pensarem, para quais os temas sobre os quais as pessoas dizem aos *media* que querem pensar (Chaffee & Metzger, 2001, pp. 374 e 375). Além disso, estes investigadores de referência previram que, no novo ambiente mediático, a medição da agenda dos *media* “tornar-se-á particularmente difícil à medida que as fontes de notícias disponíveis se expandam” e que a medição da agenda pública “será tão problemática quanto mais as pessoas filtrarem e personalizarem as suas notícias utilizando novas tecnologias de *media*” (Chaffee & Metzger, 2001, p. 374; Weimann & Brosius, 2017, p. 68).

Voltando aos filtros de bolha (Parisier, 2017), que comentámos acima, um caso extremo de perda da capacidade de agendamento seria consequência dos resultados da pesquisa de informação através de motores de busca como o Google, entre outros. As bolhas de informação descrita por Parisier implicariam a perda definitiva do poder de agendamento dos *media* tradicionais. Esses motores de busca personalizam as nossas pesquisas de informação a partir do nosso histórico de pesquisas anteriores, filtrando as informações de acordo com nosso perfil: criam uma bolha informativa em que apenas cada um de nós está. Neste sentido, para Parisier, os gigantes da Internet são cada vez mais responsáveis pela percepção da realidade que as pessoas têm e os algoritmos do Google modelam o mundo, ou pelo menos a nossa percepção individual do mundo. Um filtro de bolha generalizado conduzir-nos-ia a uma sociedade em que a exposição seletiva atingiria sua dimensão estrutural máxima e levar-nos-ia a aceder a informações com base no abandono absoluto de qualquer possibilidade de dissonância cognitiva. A polarização extrema e a personalização artificial do acesso ao ambiente social

a partir de algoritmos de busca seriam as suas primeiras consequências. Eli Pariser chama essa situação de bolha de filtro, um “ecossistema pessoal de informação”. Um ecossistema que nos isola de qualquer tipo de dissonância cognitiva, limitando o que vemos. Ao mesmo tempo, praticamente tudo o que fazemos online é monitorizado, para benefício de outras pessoas. Muitos sites oferecem seleções de conteúdos personalizadas, baseadas no nosso histórico de navegação, idade, sexo, localização, entre outros dados. O resultado é uma avalanche de artigos e de publicações que apoiam as nossas opiniões e perspectivas atuais, para garantir que desfrutamos do que vemos. Mesmo quando um site não oferece conteúdo especificamente direcionado, tendemos a seguir pessoas cujas opiniões coincidem com as nossas. Quando essas pessoas partilham um conteúdo, podemos ter certeza de que será algo que também nos interessa.

9. Do agenda-setting à difusão da agenda?

Um último desafio, provavelmente o grande desafio para a investigação sobre o *agenda-setting*, é constituído pelas redes sociais enquanto fontes potenciais de informação. Especialmente o Twitter (Parmelee, 2013). O Twitter provou ser uma ferramenta poderosa para elaborar um discurso de acordo com as características de um novo ecossistema mediático extremamente diversificado em termos de meios de comunicação e de plataformas de *media*, muito fragmentado e com grande potencial para se ampliar exponencialmente através de dinâmicas de recomendação viral e de disseminação (Blasco-Duatis, Coenders Gallart, Sáez, 2018, pp. 270). A maioria dos investigadores argumenta que os *media* digitais, as redes sociais e a restante comunicação online alteraram profundamente o modo como ocorre o agendamento, sendo este um processo ainda não finalizado, e que pode ser incrementado se o papel dos utilizadores das redes continuar a crescer (Sayre *et al.*, 2010, pp. 9-12).

Obviamente, este processo de enfraquecimento da capacidade dos *media* para determinarem a agenda pública mediante os seus temas da agenda tem duas causas. A primeira é tecnológica, com a criação de novas plataformas

de comunicação digital. Mas a segunda refere-se ao aumento do papel ativo da audiência. A proposta do processo de enfraquecimento da capacidade de influência dos *media*, perante o aumento da atividade do público, suscitou alguns debates entre os que suportam esse processo e os que os acusam de determinismo tecnológico ou de não levarem em consideração a capacidade seletiva do público. Contudo, parece-nos óbvio que a maioria das pesquisas tende a subscrever o enfraquecimento dos *media* perante a maior capacidade comunicativa e interativa dos cidadãos. Esse tipo de debate iniciou-se de forma significativa a partir de 2001 com a publicação de *The End of Mass Communication?* (Chaffee & Metzger, 2001) e teve seu episódio mais significativo entre 2008 e 2010, com a publicação de *A New Era of Minimal Effects? The Changing Foundations of Political Communication* de Lance W. Bennet e Shanto Iyengar (Bennet & Iyengar, 2008) e a ajuda de R. Lance Holbert, R. Kelly Garrett e Laurel S. Gleason (2010, pp. 28-29), *New Era of Minimal Effects? A Response to Bennett and Iyenga*, onde se declara que o ambiente de informação política contemporânea não produz necessariamente efeitos mínimos.

Plataformas como o *Twitter* reverteram os processos informativos, tanto no que se refere aos indivíduos como aos *media*. Desse modo, também elas estão a modificar os mecanismos de influência das mensagens não apenas dos *media* tradicionais para o público, mas também dos próprios partidos políticos para os cidadãos. A diferença fundamental entre o sistema clássico de *media* da década de 1970, quando a pesquisa do agendamento surgiu, e o sistema de *media* atual, é a mudança extrema do papel ocupado pelos indivíduos no processo de comunicação: de uma posição recetiva para a posição de ator ativo. Desde que o triunfo eleitoral de 2008 de Barack Obama se assumiu como exemplo paradigmático da força da esfera digital e das redes sociais para levar a cabo uma conquista eleitoral baseada na ação direta dos seus seguidores, os *media* sociais têm vindo a tornar-se ferramentas essenciais para o desenvolvimento da vida política e, especialmente, dos processos de campanha eleitoral (Perlmutter, 2008; Towner & Dulio, 2012). Entre a sua diversidade de plataformas, as redes sociais têm-se

comportado como um ambiente inovador devido à sua capacidade para se ligarem de maneira personalizada aos utilizadores e facilitarem a interação entre a esfera política e o público. Especificamente, o *Twitter* constituiu-se como um novo espaço político para disseminar informações para um público em crescimento (Conway, Kenski & Wang, 2015, p. 365), tornando-se uma ferramenta de referência para recolher informações, para melhorar o vínculo com o público (potenciais eleitores) e para acompanhar a atividade das fontes (Parmelee, 2013). Em resumo, como concluem Gabriel Weimann e Hans-Bernd Brosius, não surpreende que aumente de forma progressiva o número de investigadores que acreditam que as informações online, quando comparadas com as dos *media* tradicionais, sejam agora mais influentes na qualidade de *intermedia agenda-setting* (Weimann & Brosius, 2017, pp. 70-71 e 74). Neste sentido, e seguindo a argumentação de Gabriel Weimann e de Hans-Bern Brosius, é interessante considerar uma modificação profunda do conceito analítico de *agenda-setting* causada pela sua incapacidade para explicar os mecanismos atuais de configuração da agenda, mediante os critérios do quadro teórico clássico. Estes investigadores (2017) introduzem um novo conceito analítico: a *difusão da agenda*. O argumento inicial é o seguinte:

The classical agenda-setting conceptualization suggested that the process needs a given amount of time for the media agenda to be absorbed and accepted as the public agenda (this is the notion of “time lag”). But in an online setting of instantaneous communication, this assumption may not hold true anymore. This is because “...the emergences of ‘Web 2.0’ technologies...enable the production and mass circulation of *user-generated content*...” (Weimann & Brosius, 2017, p. 77).

Introduzir o conceito de *difusão de agenda* ajusta-se sobretudo aos processos atuais de comunicação interativa através das redes sociais, protagonizados por audiências ativas, através de novas plataformas digitais onde os indivíduos se agrupam e interagem por meio de comunicações tecnologicamente mediadas. A proposta de *difusão da agenda* permitirá explicar empiricamente um processo que experimentamos todos os dias: a tendência hoje muito

presente dos indivíduos para desconfiarem das mensagens dominantes nos *media*, e para os desafiarem:

The notion of diffusion relies more on interactive communication, social networks, multi-step flow of communication, sharing and promoting agendas in a process that may require time lag but also take only few seconds. The diffusion in social networks is related to the idea of active audiences while questioning the classical role of media gatekeepers. Active audience theory challenges the idea that what the media say is vital to understanding what people think. Individuals are not simply wired to accept the media's dominant message; they have the ability to interpret and reject and challenge the media. (Weimann & Brosius, 2017, p. 77)

Por outro lado, o *Twitter* e as redes sociais em geral impuseram-se às práticas profissionais dos jornalistas como fonte informativa de muito baixo custo económico. A sua gratuitidade aumentou a sua crescente proeminência enquanto plataforma de informação. Escrevem a este propósito Weimann e Brosius, (2017, p. 73):

Twitter has become popular among journalists because it is free, and economic pressures on newsrooms increasingly force journalists to look for cost-saving alternatives. This flow from Tweeter to media agenda has been revealed in several studies.

Embora o processo de agendamento tenha sido descrito há muito tempo como a transferência de saliência da agenda dos *media* para a agenda pública, a crescente evidência de uma influência bidirecional implica a necessidade de redefinir a configuração da agenda online e a transferência de destaque entre os *media* e as agendas públicas (Ragas, Tran & Martin, 2014, p. 57). Neste mesmo sentido, nos últimos anos surgiu uma nova linha de pesquisa sobre o tipo de efeito que ocorre nas comunicações digitais e nas novas plataformas e, o que é mais notável, sobre o período de tempo em que se produzem. Este tipo de mudanças no processo de agendamento pode implicar a necessidade de modificar os tipos de efeitos cognitivos gerados pelo *agenda-setting* e o seu *time lag* (o período em que os *media* estabelecem

a agenda pública), o qual era estabelecido por McCombs num período de quatro a oito semanas – o tempo considerado para que as notícias tivessem impacto na agenda pública e fossem debatidas pela opinião pública (McCombs, 2004). Todavia, sobre esta matéria não se observa uma resposta definitiva ou conclusiva. A maioria das pesquisas mais recentes parece insistir na natureza efêmera da comunicação online, tanto quanto ao tipo de efeito de agendamento como em relação ao seu *time lag* ou à sua incapacidade para aceder às correntes de opinião pública. Porém, outras pesquisas descrevem a existência de uma acumulação de efeitos de curto prazo, seja no caso de pesquisas através do Google (Weeks & Southwell, 2010), que tornam possível estabelecer uma agenda online a nível macro, a curto e a longo prazo, como através das agendas online na cobertura de fatos informativos (Ragas, Tran & Martin, 2014). No presente momento, os estudos sobre os *time spam* e os *issue attention cycle* e a explicação do tipo de efeitos de agendamento nas plataformas digitais e na comunicação online não estão ainda definitivamente comprovados pela pesquisa e, por isso, mantêm-se como um desafio para investigações futuras.

10. Os novos hábitos de pesquisa e consumo de notícias das novas gerações

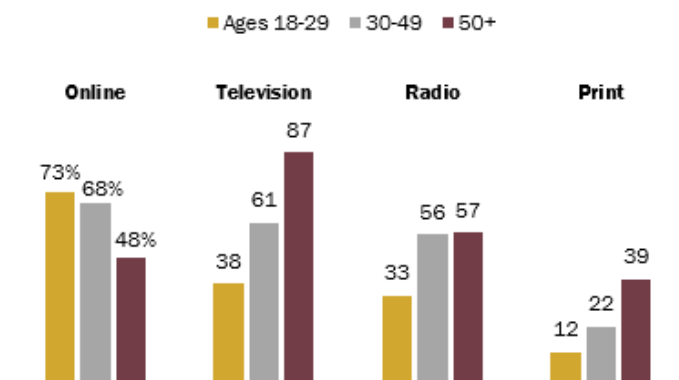
Este último fator de transformação do *agenda-setting* num ambiente digital não foi integrado como objeto nos estudos dos últimos anos. No entanto, creio que é um fator de mudança relevante que deve ser integrado nas próximas pesquisas. Acredito que a transformação da composição da audiência e os usos sociais dos meios de comunicação social e das plataformas de *media* para aceder a informações serão um fator determinante nos processos futuros de agendamento ou de enfraquecimento do papel dos *media* na determinação da agenda pública. E a variável idade será decisiva. O fator de mudança estrutural que pode alterar o *design* clássico da investigação sobre o agendamento é o aparecimento de novos públicos com novos hábitos, em novas plataformas de *media* digitalmente diversificadas. E refiro-me preferencialmente aos jovens. A nova geração de consumidores de notícias, a que o mundo anglo-saxónico frequentemente se refere, atendendo ao seu

comportamento político e eleitoral, como *fast voters* (numa soma de individualismo, imediatismo com o gosto por tomar decisões a alta velocidade), está a modificar de forma profunda o uso dos *media*, o consumo de notícias e as fontes de informação escolhidas para obter informação e participar na opinião pública. O primeiro fator de transformação do público jovem é o predomínio das plataformas online para aceder às notícias sobre a atualidade. O Gráfico 3, publicada pelo *Pew Research Center* a 8 de outubro de 2018, mostra como os jovens europeus (18 a 29 anos) apresentam um acesso às notícias significativamente distinto da população adulta (30 a 49 anos e mais de 50 anos).

Gráfico 3 – Acesso às notícias dos jovens Europeus

Younger Europeans are less likely than older adults to get news from all platforms but the internet

Across eight Western European countries, median percent of adults in each age group who get news at least daily from ...



Note: Percentages are medians based on eight Western European countries.

Source: Survey of eight Western European countries conducted Oct. 30-Dec. 20, 2017.

"Western Europeans Under 30 View News Media Less Positively, Rely More on Digital Platforms Than Older Adults"

PEW RESEARCH CENTER

Fonte: <http://www.journalism.org/2018/10/30/>

[younger-europeans-are-less-likely-to-get-news-from-legacy-platforms/](http://www.journalism.org/2018/10/30/younger-europeans-are-less-likely-to-get-news-from-legacy-platforms/)

Os jovens entre os 18 e os 29 anos tendem a usar os *media* online para acessar as notícias da atualidade. 73% dos jovens de 18 a 29 anos, nos oito países estudados, recebe notícias online pelo menos diariamente, registrando-se taxas mais baixas no acesso a notícias noutras plataformas tradicionais: 38% recebe notícias pelo menos diariamente da televisão, 33% da rádio e 12% de jornais impressos. Refere ainda o relatório do *Pew Research Center* (2008):

A median of 73% of 18- to 29-year-olds across all eight countries surveyed get news online at least daily, while they get news from other traditional platforms at lower rates: 38% get news at least daily from TV, 33% do from radio and 12% do from print newspapers. This stands in contrast to those ages 50 and older, who use television the most for news. A median of 87% in this group get news daily from TV, compared with 48% who do online. Adults ages 30 to 49 fall roughly in between the other two age groups for both television and online news consumption, with 61% getting news daily from TV and 68% getting it online. Younger Europeans' preference for digital platforms occurs in all eight countries studied, with a majority of those under 30 in each country saying they get news online at least daily. And though substantial portions of adults ages 50 and older also get news daily online (ranging from 37% in the UK to 59% in Sweden), they are less likely than younger Europeans to do so. For example, in Italy, while a majority of those ages 50 and older (56%) get news online at least daily, far more of those under 30 are daily online news users (83%).

Esta diversificação no hábito de consumir informação, em que as plataformas de *media* online alcançam um grau de penetração tão intenso entre os jovens, constitui inevitavelmente um novo desafio, e isso será de especial relevância no futuro imediato das pesquisas sobre o agendamento temático.

Bibliografía

- Abazari, A., & Borjian Brojeni, M. (2017). The role of Harold Lasswell communication theory in librarianship and Information Science. *International Academic Journal of Humanities*, 4(2), 82-94.
- Bennett, W. L., & Iyengar, S. (2008). A new era of minimal effects? The changing foundations of political communication. *Journal of Communication*, 58(4), 707-731. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1460-2466.2008.00410.x>
- Bell, D. (1972). The Cultural contradictions of capitalism. *Journal of Aesthetic Education*, 6(12), 11-38.
- Bell, D. (1975). The end of american exceptionalism. *National Affairs*, 43. Consultado a 6 de abril de 2010 em, https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/the-end-of-american-exceptionalism
- Blasco-Duatis, M., Coenders Gallart, G., & Sáez, M. (2018). Representación composicional de la intermedia agenda-setting de los principales grupos de medios y partidos políticos en las elecciones generales españolas de 2015. *Revista Latina de Comunicación Social*, 73, 264-292. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2018-1255>
- Bulkow, K., Urban, J., & Schweiger, W. (2013): The duality of agenda-setting: The role of information processing. *International Journal of Public Opinion Research*, 25(1): 43-63.
- Carrasco-Campos, Á., & Saperas, E. (2014). Debate, confrontación y hegemonía en la disciplina de la comunicación. Nuevos tiempos para un paradigma dominante. *Redes.com - Revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, 10, 145-158.
- Carrasco-Campos, Á., & Saperas, E. (2016). Cambio tecnológico, globalización neoliberal y hegemonías metodológicas en la investigación comunicativa internacional. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 32. Consultado a 6 de abril de 2020, em <https://institucionales.us.es/ambitos/cambio-tecnologico-globalizacion-neoliberal-y-hegemonias-metodologicas-en-la-investigacion-comunicativa-internacional/>

- Chaffee, S. H., & Metzger, M. J., (2001). The end of mass communication? *Mass Communication and Society*, 4(4), 1520-5436. https://doi.org/10.1207/S15327825MCS0404_3
- Conway, B.A., Kenski, D., & Wang, K. (2015). The Rise of Twitter in the Political Campaign: Searching for Intermedia Agenda-Setting Effects in the Presidential Primary. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 20, 363–380. <https://doi.org/10.1111/jcc4.12124>
- Dutta-Bergman, M.J., (2004). Complementarity in Consumption of News Types across Traditional and New Media. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 48(1), 41–60.
- Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58
- Goode, L. (2009). Social news, citizen journalism and democracy. *New Media & Society*, 11(8), 1287-1305.
- Horrigan, J., & Rainie, L., (março de 2002). Getting Serious Online: As Americans Gain Experience, They Use the Web More at Work, Write Emails with More Significant Content, Perform More Online Transactions, and Pursue More Serious Activities. *Pew Research Center's Internet & American Life Project*. Consultado a 6 de abril, em http://www.pewinternet.org/PPF/r/55/report_display.asp
- Holbert, R. L., Garrett, R. K., & Gleason, L. S. (2010). A new era of minimal effects? A Response to Bennett and Iyengar. *Journal of Communication*, 60, 15-34. <https://dx.doi.org/10.1111/j.1460-2466.2009.01470.x>
- Katz, E. (1987). Communication research since Lazarsfeld. *Public Opinion Quarterly*. 51, 525-545.
- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F., (2006). *Personal influence*. New Jersey: Transaction Kadushin.
- Klapper, J.T. (1960). *The effects of mass communication. An analysis of research on the effectiveness and limitations of mass media in influencing the opinions, values, and behavior of their audiences*. Nueva York: The Free Press.
- Last, J. (september, 2004). The Not-So-Swift Mainstream Media. *The Weekly Standard*, 6, 22-24.

- Lasswell, H.D.(1948) The structure and function of communications in society. In L. Bryson (ed.), *The Communication of ideas*. Nueva York: Harper.
- Martínez Nicolás, M., Saperas, E. y Carrasco Campos., Á. (janeiro-abril, 2019). La investigación sobre comunicación en España en los últimos 25 años (1990-2014). Objetos de estudio y métodos aplicados en los trabajos publicados en revistas españolas especializadas. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 42. <http://dx.doi.org/2019:37-69>. DOI/ [empiria.42.2019.23250](https://doi.org/10.23250/empiria.42.2019.23250)
- McCombs, M.E., & Shaw, D.L. (1972). The Agenda-Setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
- McCombs, M. E. (1993). The evolution of Agenda-Setting research: Twenty-five years in the marketplace of ideas. *Journal of Communication*, 43(2), 58-67.
- McCombs, M.E., (2004). *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Cambridge: Polity Press.
- McCombs, M., E. (2005). A look at Agenda-Setting: past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543-557.
- Moragas, M. de (1982). *Teorías de la comunicación*. Barcelona: Gustavo Gil
- Parisier, E. (2017). *El filtro burbuja. Cómo la web decide lo que leemos y lo que pensamos*. Madrid: Taurus.
- Parmelee, J.H. (2013). Political journalists and Twitter: Influences on norms and practices. *Journal of Media Practice*, 14(4), 291-305. https://dx.doi.org/10.1386/jmpr.14.4.291_1
- Perlmutter, D. D. (2008). Political blogging and Campaign 2008: A roundtable. *The International Journal of Press/Politics*, 13(2),160-170. <https://doi.org/10.1177/1940161208315742>
- Pew Research Foundation (2018). *Younger Europeans are less likely to get news from legacy platforms*. Consultado a 6 de abril de 2020, em <http://www.journalism.org/2018/10/30/younger-europeans-are-less-likely-to-get-news-from-legacy-platforms/>

- Ragas, M.W., Tran, H-L., & Martin, J.A. (2014). Media-induced or search-driven?. *Journalism Studies*, 15(1), 48-63. <https://dx.doi.org/10.1080/1461670X.2013.793509>
- Sayre, B., Bode, L., Shah, D., Wilcox, D., & Shah., C. (2010). Agenda Setting in a digital age: Tracking attention to California proposition in social media, online news, and conventional news. *Policy & Internet*. 2(2). <http://dx.doi.org/10.2202/1944-2866.1040>. Consultado a 6 de abril de 2020 em <http://www.psocommons.org/policyandinternet/vol2/iss2/art2>
- Saperas, E. (2018). La investigación comunicativa en España en tiempos de globalización. La influencia del contexto académico y de investigación internacionales en la evolución de los estudios sobre medios en España. In Rodríguez Serrano, A. & Gil Soldevilla, S. (eds.), *Investigar en la era neoliberal. Visiones críticas sobre la investigación en comunicación en España*. Valencia: Colección Aldea Global, 39.
- Saperas, E. & Carrasco-Campos, Á. (2015b). The operationalization of the concept of framing in the Journal of Communication (2009-2013). Objects of study, research techniques and theoretical construction. *Communication & Society*, 28(4), 49-66.
- Saperas, E., & Carrasco-Campos, Á. (maio de 2018). Journalism research: a dominant field of communication research in Spain. A meta-research on Spanish peer-reviewed journals (2000-2014). *Estudos em Comunicação/Communication Studies*, 26(1), 281-300. <https://dx.doi.org/10.20287/ec.n26.v1.a16>
- Simmons, T. (2008). The personal is political? Blogging and citizen stories, the case of Mum's Army. *Information Polity*, 13(1-2), 87-96. <http://dx.doi.org/10.3233/IP-2008-0145>
- Terri, L., Towner, T.L., Dulio, D.A., (2012). New media and political marketing in the United States: 2012 and beyond. *Journal of Political Marketing*, 11(1-2), 95-119. <https://dx.doi.org/10.1080/15377857.2012.642748>

- Weeks, B., & Southwell, B. (2010). The symbiosis of news coverage and aggregate online search behavior: Obama, rumors, and presidential politics. *Mass Communication and Society*, 13(4), 341-360. <https://dx.doi.org/10.1080/15205430903470532>
- Weimann, G., & Brosius, H-B. (2017). Redirecting the agenda. Agenda-setting in the online Era. *Agenda Setting Journal*, 1(1), 63–101. <https://dx.doi.org/10.1075/asj.1.1.06wei>.
- Wright, Ch. R. (1960). Functional analysis and mass communications. *Public Opinion Quarterly*, 24, 605-620.
- Wright, Ch. R. (1974). Functional analysis and mass communications. Revisited. In Blumler, J.G., & Katz. E. (eds.). *The Uses of Mass Communications*. Beverly Hills: Sage: 197-212.

A TEORIA DE AGENDA-SETTING NO REGATEIO DE COGNIÇÕES E COMPORTAMENTOS

UM NOVO EPISÓDIO DO PODER SOCIAL DOS MEDIA NO SEU LABIRINTO

João Pissarra Esteves

Universidade Nova de Lisboa

jj.esteves@fcsh.unl.pt

<https://orcid.org/0000-0002-3272-4105>

1.

A presença da teoria de *agenda-setting* no grande mercado de ideias da Sociologia da Comunicação acaba de dobrar meio século. Em longevidade pelo menos, já superou o chamado Paradigma Dominante, que durante bastante tempo se pensou que poderia ser caso ímpar nesta área de estudo. E talvez até seja verdade, mas de uma outra perspetiva: não tanto pelo seu tempo de duração, mas sim pela (quase) absoluta hegemonia científica – teórica, metodológica, administrativa – que Paul Lazarsfeld exerceu nos estudos dos *media*, entre as décadas de 40 e 70 do passado século.

Neste plano não há nenhuma rivalidade que se possa discutir. Mas este, também, nunca foi propriamente o terreno de combate escolhido pela teoria de *agenda-setting* para a sua afirmação. Quando em 1968, Maxwell McCombs e Donald Shaw avançaram para o terreno com o célebre (mas só alguns anos mais tarde) estudo de Chapel Hill, o que os autores tinham em mente era, em primeiro lugar, a questão dos efeitos sociais dos *media*: efeitos mínimos, ideia então dominante, que vinha já de décadas anteriores e que uma obra célebre de Joseph Klapper (*The Effects of Mass Communication*, 1960), tinha fixado como uma espécie de versão definitiva.

A entrada destes jovens investigadores no mercado das ideias foi rodeada de cautelas, com a instalação de uma discreta “banca” em Chapel Hill (North Carolina), por ocasião das eleições presidenciais norte americanas (Humphrey Vs Nixon) e a propósito das quais construíram uma amostra de votantes indecisos, para averiguar sobre a sua suscetibilidade à exposição aos *media* (McCombs & Shaw, 1972). Podemos hoje especular com uma razoável margem de certeza que esta opção metodológica não terá sido inocente: na era (e no reino) dos efeitos mínimos, era assumido como garantido que os restantes eleitores (não indecisos) estariam mais ou menos imunes aos efeitos dos *media*. O propósito consistia em estabelecer uma comparação entre aquilo que os indivíduos da amostra “afirmavam serem os assuntos chave da campanha presidencial e o verdadeiro conteúdo dos *media* noticiosos a que eles tinham estado expostos durante a campanha” (Lowery & DeFleur, 1995: 268). Quanto aos resultados desta comparação, eles são de todos bem conhecidos: uma estreita relação entre a agenda dos *media* e a agenda do público foi claramente evidenciada. A circulação desta ideia (poderosa) sobre os efeitos sociais dos *media* só teve início alguns anos depois, com a publicação de um célebre artigo científico, *The Agenda-Setting Function of Mass Media* (McCombs & Shaw, 1972): onde foram divulgados os resultados do trabalho de campo de Chapel Hill e, pela primeira vez, a hipótese de um *agenda-setting* dos *media* teve a sua formulação. No ano, precisamente, em que estes mesmos autores já avançavam para um segundo estudo (Charlotte), ainda em contexto eleitoral (McGovern Vs Nixon), mas agora com uma amostra (operacionalizada em estudo de painel) já sem as restrições da primeira. Os resultados confirmaram amplamente os obtidos na pesquisa anterior, mas agora com o importante reforço de credibilidade pelo facto de a amostra ser mais representativa: havia sido construída de forma mais abrangente, não apenas com eleitores indecisos, mas também com apoiantes declarados de qualquer dos dois partidos em confronto.

Na leitura dos resultados destes dois trabalhos de campo ecoam as ideias de alguns autores que o paradigma dominante – dos efeitos mínimos – parecia ter querido votar ao esquecimento. Bernard Cohen, por exemplo, que alguns

anos antes, contra a maré, havia já reconhecido que os *media* “[a imprensa] pode não ser bem-sucedida, na maior parte das vezes, a dizer às pessoas o que elas devem pensar, mas é extraordinariamente bem-sucedida a dizer aos seus leitores sobre o que eles devem pensar” (Cohen, 1963, p. 13); ou lá mais afastado no tempo, mas de forma ainda mais incisiva, Walter Lippmann que na sua obra memorável, *Public Opinion* (1922), já havia descortinado como função primordial dos *media*, a ligação entre o mundo exterior e as imagens desse mesmo mundo que guardamos nas nossas mentes – “the world outsider and the pictures in our heads” (Lippmann, 1922, pp. 3 ss.).

O Paradigma Dominante afirmou-se, desde o seu primeiro momento, como uma teoria cheia de certezas, e todo o seu trajeto viria a ser trilhado na sistemática consolidação de convicções fortes no que diz respeito aos *media* e ao seu papel social. Neste aspeto, portanto, de uma forma bastante distinta da teoria de *agenda-setting*, que sempre se singularizou mais – e ainda hoje – pelas suas dúvidas e hesitações. Num momento de balanço de 50 anos já cumpridos ao serviço do estudo dos *media*, por nós vemos como mais importante do que a recapitulação das teses principais (e fundadoras) da teoria, fazer uma incursão por algumas das suas oscilações ao longo deste período. Um olhar por dentro dos chamados estudos de continuidade, que nos pode permitir pôr em evidência algumas atualizações importantes da ideia de um *agenda-setting* dos *media* e equacionar, também, aqueles que neste momento serão, talvez, os motivos de interesse principais desta área de estudos da comunicação e dos *media*.

A teoria de *agenda-setting*, porventura, nunca terá chegado a constituir-se indiscutivelmente como uma teoria dos *media*, mas nem por isso podemos afirmar, com toda a certeza, que ela se limita a ser apenas uma teoria dos efeitos – dos efeitos sociais dos *media*. Mas é sobre esta dimensão – e apenas sobre esta – que este texto irá discorrer, em conformidade com aqueles que nos últimos anos têm sido os nossos principais interesses intelectuais e de pesquisa. Isto sem qualquer menosprezo por outras dimensões do *agenda-setting* igualmente importantes para a compreensão dos *media* nos nossos

dias – apenas a título de exemplo podemos mencionar todo o trabalho associado à construção das diferentes agendas (dos media, pública, política).

A nossa convicção é de que a longevidade respeitável que esta teoria já alcançou se fica a dever, em primeiro lugar, à sua entrada fulgurante em cena no grande mercado das ideias sobre os *media* e a sociedade, que de imediato lhe garantiu uma posição de destaque na discussão sobre o magno problema dos efeitos sociais dos media. *Agenda-setting*, deste ponto de vista, é sinónimo de uma conceção cognitivista de efeitos e de um resgate convincente da primitiva ideia de *media* poderosos. Para além destas novidades, não menos importante – e ainda hoje continua a ser – foi a capacidade da teoria se ter mantido viva neste mercado: fruto de uma série de reinvenções criativas – e sempre com capacidade para criar muita instigação – dessas suas próprias ideias originais sobre os *media* e os seus efeitos. O poder social dos *media* concebido pela teoria de *agenda-setting*, como é bem conhecido, tem por base uma ideia bastante simples: a capacidade dos meios tecnológicos de mediação simbólica imporem a sua agenda à sociedade, mais precisamente à opinião pública, por via daquilo que se poderá designar como uma agenda pública de assuntos, que fixa a atenção dessa mesma sociedade (dos seus membros individuais e generalizadamente considerados, mas também, podemos especular, das suas próprias unidades coletivas mais relevantes – instituições, organizações e grupos sociais).

A perceção da forma como acontece a penetração da opinião pública (pelos *media*) registou oscilações, acabando por ser modelizada entre um recorte cognitivista mais ou menos estrito e, também, diferentes níveis de profundidade no que se refere às cognições (tipos de conhecimento) implicadas nos processos de agendamento. A versão primitiva da teoria talvez possa ser reconhecida como a mais fraca, na perspectiva do poder dos *media*; mas ainda assim sem ter deixado de marcar, no seu tempo, de forma muito pronunciada uma mudança de rumo da Sociologia da Comunicação – no que diz respeito à compreensão e à forma de estudar os efeitos dos *media*. Uma sua formulação muito sintética, mas contundente: “a ideia básica do *agenda-setting* afirma que existe uma *relação direta e causal* entre o conteúdo da

agenda dos *media* e a subsequente percepção pública dos temas do dia mais importantes; ocorre uma *aprendizagem direta* da agenda dos *media* por parte dos membros do público” (McCombs, 1981, p. 210 – os itálicos são da nossa responsabilidade e servem para sublinhar a viragem operada nos estudos dos *media*).

Nem um certo assomo de maior ousadia que podemos identificar em (raros) escritos pioneiros da teoria chega a pôr em questão este primeiro registo do agendamento com um perfil cognitivo mais discreto. Estamos a pensar, por exemplo, na hipótese formulada por Eugene Shaw que considera a possibilidade, como poder de agendamento, além da mera transposição de temas entre agendas, também a organização desses temas na agenda pública (em função da agenda dos *media*) – “as pessoas têm tendência para incluir ou excluir dos seus próprios conhecimentos aquilo que os *mass media* incluem ou excluem do seu conteúdo; (...) 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” (Shaw, 1979, p. 96). Mas mais do que tudo, a percepção de um poder dos *media* (ainda) em versão *soft* é sugerida pela dissociação de conhecimentos e atitudes, e pela separação de forma e conteúdo (dos conhecimentos): a distinção estabelecida por Bernard Cohen, e já antes referida, entre “o que se pensa” e “aquilo sobre o que se pensa” foi para os fundadores da teoria de *agenda-setting* muito mais do que apenas um simples (e vago) motivo de inspiração.

2.

Para provocar um sobressalto na litania dos efeitos mínimos dos *media*, que se tinha feito ouvir durante todo o período do Pós-Guerra, as novas ideias trazidas pelo *agenda-setting* foram suficientes, mas a justificação que secundava esse vislumbre de um poder efetivo dos *media* na sociedade logo deixou a promessa de ir mais além. O final dos anos 60 tornava já perfeitamente evidente uma realidade das sociedades mais desenvolvidas, consolidada paulatinamente ao longo de toda essa década, em que os *media* tinham conquistado uma posição de centralidade: a sua expansão em todos os domínios sociais e uma presença mais constante na vida quotidiana fez da mediação

o paradigma por excelência da experiência simbólica – ou mais exatamente, de uma mediação que depende agora, cada vez mais, desses dispositivos tecnológicos a que habitualmente damos a designação de *media*. É reconhecida uma certa prudência diplomática na forma como McCombs e Shaw fizeram a sua entrada na área de estudos – não terá sido inocente, por exemplo, a admissão de que “os *mass media* podem ter pouca influência na direção e intensidade das atitudes” (1972, p. 177); mas a sua postura de combate nunca esteve em dúvida, na forma como confrontaram a ortodoxia estabelecida (dos efeitos mínimos): assumem não ser plausível pensar “que os eleitores dispõem de meios alternativos [aos *media*] para observar as mudanças do dia-a-dia na arena política (...) pois são poucos os que participam nas campanhas eleitorais presidenciais, e menos ainda aqueles que chegam a ver os candidatos em pessoa, a informação que flui nos canais de comunicação pessoal é transmitida a partir da, e tem por base a, cobertura noticiosa dos *mass media*” (*Ibid.*, p. 185).

O poder dos *media*, mais do que uma intrincada questão técnica relacionada com os dispositivos, deve ser visto pela perspectiva das mudanças operadas a nível da experiência simbólica do homem: no modo como estabelecemos uma relação com o mundo à nossa volta e como adquirimos conhecimento sobre essa realidade envolvente. A pujança da teoria de *agenda-setting* não se ficou a dever a qualquer moda passageira que tomou conta da sociologia da comunicação, mas é antes uma emanação desta presença constante e a cada dia mais penetrante dos *media* na vida de todos nós: eles “são a principal fonte primária de informação sobre política nacional, para a maioria, os *mass media* são o melhor – e único – acesso facilmente disponível às realidades políticas em permanente mudança” (*Ibidem*). Neste sentido podemos afirmar, então que foram os próprios *media*, em primeiro lugar, que abriram caminho à teoria para uma ideia mais ambiciosa de poder social dos *media*; os veículos desse poder são a agenda pública e a opinião pública. O caminho de aproximação a esta ideia, contudo, nem sempre pôde ser percorrido em linha reta: os estudos de continuidade da teoria, em várias ocasiões, foram forçados a voltas e reviravoltas, em tentativas de aproximações nem sempre muito lineares a um conhecimento mais esclarecido sobre os *media*.

As formulações iniciais são, ao mesmo tempo, cautelosas nos seus propósitos e temerárias na linguagem utilizada. Uma certa anomalia que bem cedo se percebeu que seria necessário corrigir. A expressão “*media*” era normalmente utilizada em sentido muito abrangente e genérico, mas todos nós sabemos como os *media* nos dias de hoje são uma realidade plural: os “*media*” são, na verdade, (muito) diferentes *media* e nem todos eles, por conseguinte, com o mesmo perfil em termos de um poder de agendamento. A televisão mais em especial – uma espécie de *bête noir* do paradigma dominante, pelo silêncio a que tinha sido votada – logo se destacou como um primeiro grande motivo de curiosidade. Falamos de um *medium* que, nos anos 70, começava já a ser sinalizado como hegemónico, mas sobre o qual se conhecia muito pouco e que, por esse mesmo motivo, atraía sobre si as mais altas expectativas no que diz respeito a um poder sobre as sociedades (os indivíduos, as instituições, etc.).

Mas, à semelhança de muitos outros momentos das pesquisas dos *media* (anteriores e posteriores), o que essas primeiras investigações mais sistemáticas realizadas sobre a televisão nos trazem são resultados surpreendentes (e desconcertantes): as altas expectativas depositadas no *medium* televisivo não se confirmam, o perfil de agendamento deste *medium* mostrava-se mais discreto que o da imprensa e a crescente capacidade de atração da televisão (intensidade do consumo televisivo) não parecia ter uma incidência direta sobre os espetadores (em termos de poder de influência).

Esta surpresa não foi suficiente para pôr em causa a ideia de efeitos poderosos associada ao processo de agendamento, mas limitou, sem dúvida, o seu alcance. E mais ainda porque nem sempre foi possível estabelecer com claro discernimento a diferença entre aquilo que representa um efeito específico de *agenda-setting* (no caso da televisão) e o poder social (em sentido lato) ao mesmo associado; por exemplo, um eventual menor poder de agendamento da televisão (por comparação com outros *media*) não põe em causa o superior poder social deste *medium* (em virtude da sua extraordinária disseminação na sociedade). Mas seria a evolução dos próprios *media* a encarregar-se de colocar nos eixos as ideias sobre este assunto; mesmo

se os primeiros resultados sobre o *medium* televisivo fossem ainda hoje replicáveis, agora ainda mais dificilmente se poderia concluir que isso tinha como significado um menor poder social da televisão – tendo em atenção o estatuto já quase arqueológico da imprensa nos dias de hoje (pelo menos em países como Portugal, ou muito especialmente).

Embora alguns autores, a propósito da televisão, tenham chegado a referir-se a “uma confirmação limitada da hipótese de *agenda-setting*” (McClure & Paterson, 1976, p. 28), o desenvolvimento das pesquisas rapidamente veio demonstrar uma situação bastante mais complexa deste *medium*. O baixo perfil de agendamento da televisão, ou seja, em termos relativos, pode estar mais diretamente relacionado com o seu tipo de discurso (fragmentário, dramatizado, espetacular), mas a capacidade de “aprendizagem” do próprio *medium* não deve ser negligenciada: com o tempo, certos recursos técnicos próprios da televisão puderam ser maximizados (utilização de diretos, quebras de alinhamentos de programação, recurso a um discurso com grande sobrecarga visual, etc.), de forma a corrigir algumas limitações iniciais do *medium*. Assim, não só a televisão ao longo do seu desenvolvimento pôde tornar-se mais eficaz (reforço do seu poder específico de agendamento), como isso acabou por originar, também, como que uma subversão de sentido da própria ideia de “interesse público”: na medida em que os assuntos, os acontecimentos, os problemas, as personalidades, etc. que este *medium* passou a impor socialmente já não são os mesmos da imprensa – quando esta não se limita, hoje, simplesmente, a emular a televisão.

Outros problemas, ainda, das pesquisas de continuidade obrigaram a teoria de *agenda-setting* a caminhar em ziguezague, no que diz respeito, nomeadamente, à formulação de uma ideia sobre o poder social dos *media*. Por exemplo, a constatação de que a nossa relação com os *media* não é tão direta como se pensava (ou presumia), mas antes se encontra sujeita a uma mediação social – uma fórmula gasta por Lazarsfeld, de que as novas gerações nem queriam ouvir falar. Maxwell McCombs em alguns dos seus primeiros escritos refere-se, explicitamente, a efeitos diretos e causais, mas esse ímpeto não resistiu muito tempo. Em termos práticos, esta correção acabaria tam-

bém por se traduzir numa certa minimização (ou moderação pelo menos) do poder dos *media* – pensado em termos de agendamento e tendo por referência a formulação inicial da teoria. E mais ainda, agora já não são apenas os atributos sociopsicológicos dos destinatários (idade, rendimento, instrução, género, residência, etc.) a interpor-se entre estes mesmos e as mensagens (que tem por proveniência os *media*); uma nova variável importante foi identificada no que diz respeito ao efeito de agendamento produzido: o grau de experiência direta que as audiências possuem sobre os assuntos tratados pelos *media*. A conclusão, embora à primeira impressão talvez não muito óbvia, é a seguinte: “a natureza da influência exercida pelos *media* varia em conformidade com os limiares de perceptibilidade [dos assuntos]”, ou mais exatamente, “a influência potencial dos *media* é maior quando o público não tem um contato direto com o problema” (Lang & Lang, 1981, pp. 282-283). Pela negativa, de novo, podemos dizer que se trata de uma outra leitura minimizadora do poder social dos *media* que a partir daqui se pode extrair: o efeito de agendamento será tanto menor quanto maior for a experiência direta da audiência sobre os assuntos expostos pelos *media*. Em síntese, a conclusão é que quando os *media* não estão sozinhos no terreno da experiência, em situação de uma concorrência direta, eles perdem para as fontes de experiência primária.

3.

Só quando as pesquisas mergulharam mais profundamente nas mensagens, para procurar compreender melhor todo o processo de construção da agenda dos *media*, é que a teoria de *agenda-setting* começou a aproximar-se mais convincentemente de um esclarecimento categórico quanto ao poder dos *media* na sociedade. Ou pelo menos, alcançou um esclarecimento mais compatível com a realidade dos *media* nos dias de hoje – num tempo de mega-indústrias de opinião, que assumem ostensivamente o propósito de transformar os *media* em máquinas infernais de condicionamento social (das consciências, mas também de comportamentos).

Sem uma voz de comando única, a pesquisa sobre a vida dos temas nas agendas, à semelhança de outros tópicos de investigação, seguiu por diferentes direções e deu origem, também, a resultados pouco convergentes. Uma das pistas seguida viria a salientar-se de modo mais especial, não apenas em virtude da surpresa dos resultados que proporcionou, mas sobretudo por aquilo que a partir dela acabou por resultar para a teoria no seu conjunto. A questão está no processo de transposição de temas entre a agenda dos *media* e a agenda pública, e a constatação de que essa transposição não se limita aos temas em sentido estrito, como a hipótese inicial admitia, mas inclui outras dimensões de maior especificidade dos discursos: as diferentes variáveis equacionadas sobre os assuntos, os argumentos desenvolvidos, as alternativas enunciadas, as estratégias discursivas arquitetadas, etc. – aspectos, portanto, que as audiências dos *media* também retêm (e que estão muito além apenas dos temas em si).

Com estes resultados, é já uma outra narrativa que pode ser construída sobre o poder dos *media* na sociedade – a nível de espaço público e opinião pública. Pela primeira vez, e de uma forma inequívoca, os estudos de continuidade da teoria de *agenda-setting* não apontam, nem sugerem minimamente, qualquer moderação da hipótese inicial. Pelo contrário, eles evidenciam a necessidade de proceder à sua maximização. Mas o impacto desta evidência sobre a teoria no seu conjunto foi ainda maior, levando mesmo a considerar uma nova dimensão de efeitos do agendamento – o que viria a ser designado por estudos de *agenda-setting* de segundo nível. Não é, porém, uma nova geração de investigadores a surgir à cabeça desta mudança, mas ainda, em grande parte, uma tarefa assumida pelos fundadores. McCombs, por exemplo, que volta a ter um papel de liderança na abertura destes novos horizontes de pesquisa, assumindo mesmo a responsabilidade pela terminologia que viria a ser adotada para designar os novos níveis de *agenda-setting* considerados (Trigueros & Lacasa-Mas, 2018 – entrevista ao autor). As suas palavras como justificação de um novo nível de agendamento são bastante esclarecedoras quanto à necessidade de se passar a ter em atenção uma agenda de *attributes* (foi numa outra pesquisa de campo que

ficaria histórica – *The Three Site Study*, 1976 – que este conceito foi sistematizado pela primeira vez, bem como o chamado agendamento de segundo nível). Esta agenda, a partir de dado momento, passa a merecer uma atenção de pesquisa na mesma ordem de importância dada à agenda de *issues* – em complementaridade e como uma extensão desta: os *media* “comunicam algo mais do que o destaque de um assunto (...) a cobertura informativa inclui certas facetas ou aspectos do tema que ficam vinculados nas mentes do público (...) as palavras e as imagens que constituem as notícias são mais do que uma conversa espirituosa ou elementos ornamentais, são matéria bruta que imputa atributos aos assuntos, aos candidatos, às ideias” (McCombs & Evatt, 1995).

Embora tendo sempre os processos eleitorais como foco, a extrapolação destas considerações para um âmbito mais geral de funcionamento dos *media* não parece suscitar problemas. Por outro lado, fica evidente a necessidade de considerar a revisão de algumas fontes primárias da própria teoria; ainda Cohen, mas agora em versão de corruptela: “os *media*, ao salientarem certos aspectos de um tema ou candidato, não só influenciam os temas sobre os quais pensamos, mas têm também, parafraseando Bernard Cohen, um sucesso espantoso a influenciar como pensamos acerca desses assuntos” (*Ibidem*). São os próprios pioneiros da teoria, pois, a reconhecer que a paráfrase de Cohen tem de ser virada do avesso: “o agendamento e o enquadramento realizados pelos *media* sugerem que os *media* não só nos dizem sobre o que devemos pensar, como também nos dizem como pensar sobre os assuntos, portanto e conseqüentemente, o que pensar” (McCombs & Shaw, 1993, p. 135). Se recuarmos ainda um pouco mais nos grandes inspiradores da teoria, até Walter Lippmann, perante os novos dados, é como se as “imagens na nossa cabeça” de que este autor falava – imagens produzidas pelos *media* – ganhassem agora uma maior nitidez: elas não são apenas meras silhuetas (os temas do primeiro nível de *agenda-setting*), mas aparecem repletas de pormenores: têm recortes nítidos, cores, volume – um conteúdo propriamente dito, mais de acordo com a ideia do segundo nível de *agenda-setting*.

4.

A ambição renovada da teoria, de acordo com esta perspectiva de um poder social dos *media* mais robusto, está patente no estudo do processo de agendamento quer a montante, passando a ter em atenção os efeitos dos *media* numa maior diversidade de formatos discursivos (já não apenas as notícias), quer a jusante, com a discussão das incidências dos efeitos em outras áreas da existência humana que não apenas a política (economia e negócios, a cultura, o desporto, apenas alguns exemplos). O *agenda-setting* de atributos marca o fim do “negócio” da pequena mercearia, com a discussão muito focalizada nas condições de transferência dos itens entre agendas, e a entrada numa nova era de pesquisa a uma escala muito superior: em discussão passa a estar o controlo exercido pelos *media* sobre um espectro muito mais vasto de conhecimentos, que inclui as opiniões propriamente ditas e, assim, conseqüentemente, também as próprias atitudes e comportamentos relacionados com os assuntos públicos.

A coroar este ponto de vista mais ambicioso (e robusto) sobre o processo de agendamento dos *media* está o encontro da teoria de *agenda-setting* com os estudos de *framing*, os quais trouxeram a esta área de estudos uma clarificação essencial relativa ao modo de construção do sentido das agendas (e dos temas que as constituem). A partir da constatação, em primeiro lugar, de que não é possível considerar uma existência de discurso sem *framing*, ou seja, falar sobre uma qualquer realidade, sobre o que for, implica sempre “selecionar determinados aspetos dessa mesma realidade percecionada e torná-los mais evidentes num texto comunicacional, de forma a promover uma certa definição do problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e (ou) uma abordagem recomendada do item descrito” (Entman, 1993, p. 52). *Framing* e *attributes* são, por conseguinte, conceitos próximos e que convergem: enquadrar um assunto significa atribuir determinadas qualidades a esse mesmo assunto, que tornam possível que o assunto assuma uma forma comunicacional concreta. Deste ponto de vista, o poder social dos *media* – o seu grande poder podemos acrescentar – está tanto na sua capacidade de agendamento, enquanto seleção de assuntos sobre os quais a

atenção se irá fixar (e previsivelmente as pessoas irão pensar e falar), quanto no trabalho de *framing* desses mesmos assuntos por parte dos *media*, que determina o modo – um certo modo – como os assuntos selecionados serão apresentados ao público.

A abertura desta via de diálogo entre teorias veio facilitar um reajustamento importante dos estudos de *agenda-setting*. Depois de nos anos 70 a preocupação se ter focado em quem constrói a agenda pública, na década seguinte passou a estar também em questão a construção da agenda dos *media*. Um novo escalonamento de prioridades bastante consistente com as condições mais atuais de operação dos *media* nas nossas sociedades, mais precisamente, no contexto de afirmação da já referida mega-indústria da opinião entretanto constituída. Tanto por via do agendamento (*issues*), quanto por via do *framing* (*attributes*), o poder extraordinário que hoje em dia se encontra associado aos *media* está concentrado, de facto, e antes de mais, nos principais agentes desta indústria: as entidades que, de modo mais direto, controlam as duas operações referidas de construção do discurso dos *media* – “entre as fontes externas da agenda dos *media* estão, de forma predominante, as entidades públicas (...) e uma outra influência chave sobre a agenda noticiosa é a da vasta rede de promotores de relações públicas, tanto no setor público como no privado, que disponibilizam quantidades substanciais de informação organizada” (McCombs & Valenzuela, 2007, p. 48).

Com esta chave de leitura sobre o funcionamento dos *media* nas nossas sociedades, a teoria de *agenda-setting* já se mostra muito bem preparada para responder ao desafio das chamadas novas tecnologias de informação e comunicação. Se tivermos em consideração, pelo menos, as mais recentes evidências que nos chegam desse “fantástico mundo novo” da era da pós-verdade e *fake news*: a grande novidade mais importante revelada é, talvez, a de que os novos *media* estão a envelhecer rapidamente e que as suas diferenças em relação aos *media* tradicionais são muito menos do que durante algum tempo se acreditou. Se a cada dia que passa, no desenvolvimento dos novos *media*, se confirma a superioridade de um modelo de consumo em detrimento de um modelo de comunidade (Feenberg, 2017), será uma lei de

disputa da atenção (dos utilizadores) cada vez mais agressiva a impor-se; as ferramentas nossas bem conhecidas do *agenda-setting* e do *framing* são – continuam a ser – o meio por excelência de afirmação desse modelo que põe os consumidores à frente dos cidadãos, tendo por objetivo a produção de “uma realidade [ainda] muito mais estratificada, moldada por estruturas de dominação” (Fuchs, 2014, p. 102).

5.

A teoria de *agenda-setting* desde sempre privilegiou a comunicação política dos *media*, mas nunca foi muito forte a pensar politicamente os *media* – e a sociedade de forma mais global. Considerando o percurso realizado e o ponto de situação atual quanto a uma ideia de poder dos *media* nas nossas sociedades, a situação da teoria hoje parece francamente mais favorável para poder vir a responder a essa sua lacuna.

Uma questão interessante para dar início a este exercício é a relação agendamento-democracia. Nada demais, à primeira vista, tendo em atenção as considerações pertinentes que a teoria avança no que diz respeito à forma de construção da opinião pública nos dias de hoje; e, também, por conseguinte, sobre as condições de formação de juízos políticos razoáveis – exigência própria de sociedades que se veem a si mesmas como democráticas. Uma condição central desta razoabilidade é referente à diversidade de alternativas disponibilizadas para resolução dos problemas identificados como de interesse público: a garantia da representação das diversas posições relevantes, para que a participação de todos os setores sociais (e em primeiro lugar aqueles mais diretamente afetados pelos problemas concretos em discussão) possa ser considerada. De modo muito sintético, podemos considerar, assim, que a razoabilidade do juízo em termos democráticos deve ser assumida numa base deliberativa e no respeito por uma lógica de inclusão.

O *agenda-setting* é de grande utilidade para entender melhor a forma como tudo isto se pode operacionalizar. Começando por pôr em equação os constrangimentos de ordem cognitiva e de ordem de tempo que se colocam aos

processos deliberativos (e de decisão). Em termos práticos, ambos estes constrangimentos assumem o significado de um certo tipo de limites de razoabilidade no que diz respeito à orientação inclusiva da ação, ou dito de outro modo: compatibilizar deliberação e inclusão pressupõe a necessidade de uma certa margem de compromisso entre estes dois princípios – a impossibilidade de ambos serem assumidos de uma forma exaustiva (ou maximalista). Para deliberar, a inclusão prosseguida de uma forma obsessiva torna-se um obstáculo; da mesma forma que o próprio processamento de um número muito elevado de alternativas (e de grandes quantidades de informação), regra geral, não tem uma tradução positiva na constituição de um juízo qualificado. O *agenda-setting* é, à sua maneira, uma resposta a este problema: as operações de seleção dos *media* – de *issues*, de *attributes*, ou de *networks* (Guo, 2016) – resultam no exercício de uma certa economia de bens escassos, como são o tempo e a atenção. O processo de agendamento, por conseguinte, previne o problema de uma potencial paralisação da discussão pública, por motivo da possível abertura excessiva das suas agendas. Nas presentes condições de funcionamento dos *media* nas nossas sociedades, porém, a resolução deste problema acabou por criar um outro politicamente tão ou mais relevante: o excessivo afinilamento (ou enviesamento) da agenda dos *media*.

Em linguagem política (pouco familiar aos estudos de agendamento), podemos então afirmar que, em termos de democracia, eficácia e legitimidade – da comunicação pública – são atributos essenciais que se espera ver salvaguardados no trabalho de *agenda-setting*. A justa combinatória de abertura e fechamento é essencial, de modo a que possa ser incluído o maior número de opiniões (pontos de vista, atores sociais, etc.) e tudo aquilo (informações, dados, etc.) que é efetivamente relevante. Uma dimensão normativa do processo de agendamento, para a qual os estudos de *agenda-setting* não têm demonstrado muita sensibilidade: “considerações de legitimidade e de soberania popular exigem que as agendas públicas se vão estreitando gradualmente e de forma pública através da deliberação, mas de um modo que

os interesses generalizáveis não sejam excluídos, retirando-lhes a consideração e respeito que merecem” (Bohman, 1996, p. 140).

O fechamento da agenda dos *media* tem o significado, hoje, de um acesso seletivo ao espaço público que é, ele próprio, resultado de uma distribuição desigual de recursos entre os diferentes participantes. Desigualdades entre atores sociais perfeitamente reconhecidos e legitimados, em contraponto a outros que não gozam de estatuto semelhante – a começar pelos sujeitos individuais de um modo geral (os cidadãos), mas também os atores coletivos em busca de afirmação e reconhecimento. O acesso aos *media* não pode deixar de ser considerado um problema importante de *agenda-setting* e, do mesmo modo, qualquer perturbação ou distúrbio a esse nível assume um relevo eminentemente político que a pesquisa deve ter em atenção. A teoria de *agenda-setting*, pelos vastos conhecimentos que domina sobre os processos das agendas (dos *media*, do público e política), é uma voz importante que importa ser escutada na discussão do problema da justiça – das injustiças na verdade – da distribuição dos recursos capazes de captar a atenção do público; uma voz, no entanto, muito pouco audível e que pouco também tem feito para se fazer escutar sobre estes assuntos.

6.

Desde o estudo pioneiro de Chapel Hill, o caminho percorrido pela teoria de *agenda-setting* é já longo. O seu desenvolvimento fez-se tanto de uma forma horizontal, explorando novos territórios de aplicação da sua hipótese de trabalho original sobre o poder dos *media* na sociedade, como a nível vertical, na procura sistemática de um conhecimento mais aprofundado sobre a totalidade do processo de agendamento e os seus efeitos. A teoria foi assim abrindo-se, sucessivamente, a novas áreas de conhecimento, num processo de alargamento de horizontes de que aqui apenas nos foi possível dar conta de modo superficial e muito limitado. Salta à vista, porém, como continua a haver ainda importantes pontes de conhecimento que precisam de ser levantadas. Ao silêncio sobre a dimensão política da construção da agenda dos *media* (a ponte para uma economia política dos *media*) junta-se um outro

quase absoluto silêncio no que diz respeito aos profissionais dos *media* – os agentes sociais sobre os quais recai, de facto, a responsabilidade última da construção da agenda dos *media*, mas que sempre se constituíram como uma espécie de *blind spot* da teoria.

A consolidação da ideia de um elevado poder associado aos *media* nas nossas sociedades vem expor ainda com maior nitidez esta lacuna da teoria, tendo em atenção as responsabilidades éticas e morais que recaem sobre os profissionais dos *media* – e os jornalistas em primeiro lugar. McCombs, sempre ele, reconhece a importância deste problema, quando identifica o tempo e o espaço como os recursos fundamentais para a construção das agendas; daí concluindo que “a questão ética fundamental para os jornalistas diz respeito à sua capacidade de supervisão desses mesmos recursos – estabelecer a agenda é uma responsabilidade extraordinária” (2005, p. 556). A teoria, no entanto, não conseguiu, até ao momento, ir muito mais além deste reconhecimento. De certo modo, somos tentados a afirmar, à semelhança de um certo desinteresse geral que nos dias de hoje se faz sentir relativamente a este mesmo problema: um alheamento que começa nos próprios profissionais dos *media* e acaba na sociedade de uma forma mais global. É de tal ordem este alheamento que a própria responsabilidade dos profissionais dos *media* na construção da agenda poderá mesmo, já, ser questionada. No sentido político forte que essa responsabilidade sempre assumiu, ou seja, enquanto uma condição essencial do funcionamento das nossas democracias, pode ela ainda continuar a ser reconhecida como um atributo – primeiro e último, embora não exclusivo – dos jornalistas?

Olhando para o futuro e pensando em prioridades para as pesquisas de *agenda-setting*, não é fácil imaginar alguma mais importante que está relacionada com a (quase) invisibilidade dos agentes do agendamento. Na condição, com certeza, de que a ligação que os jornalistas continuam a estabelecer com a democracia e de que as expectativas que as nossas sociedades continuam a depositar no jornalismo sejam coisas, ainda, para ser levadas muito a sério.

Numa leitura mais pessoal, à luz de ensinamentos importantes recolhidos a partir da teoria de *agenda-setting*, o que aqui está em jogo é o seguinte. Um ponto de vista ético e moral sobre a atividade jornalística é algo que acabará por ser deixado ao esquecimento? Ou, pelo contrário, considerando a responsabilidade social do discurso dos *media* que não se limita exclusivamente às notícias, deverá esse ponto de vista ético e moral ser alargado aos profissionais dos *media* em sentido mais abrangente?

Um bom problema em equação para os próximos 50 anos da teoria de *agenda-setting* – isto só para começo de discussão, para já.

Bibliografia

- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Entman, R. M. (1983). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Feenberg, A. (2017). *Technosystem: the social life of reason*, Cambridge. Mass: The MIT Press.
- Fuchs, C. (2014). *Social Media: A critical introduction*. London: Sage.
- Guo, L. (2016). A Theoretical explication of the network Agenda Setting model: Current status and future directions. In L. Guo & M. McCombs (eds.), *The power of information Networks: New directions for agenda setting*. New York: Routledge.
- Klapper, J. T. (1960). *The effects of mass communication*. New York: Free Press.
- Lang, G. E., & Lang, K. (1981). Watergate: An exploration of the agenda-building process. In D. Protess & M. McCombs (ed.s) *Agenda-Setting: Readings on media, public opinion, and policymaking*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Lowery, S. A., & DeFleur, M. L. (1995). *Milestones in mass communication research – Media effects*. New York: Longman.

- McClure, R. D., & Paterson, T. E. (1976). Print vs network news. *Journal of Communication*, 26(2), 23–28. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1976.tb01375.x>
- McCombs, M., & Valenzuela, S. (2007). The Agenda-Setting theory. *Cuadernos de Información*, 20, 44–51. <https://doi.org/10.7764/cdi.20.111>
- McCombs, M. (2005). A Look at Agenda-Setting: Past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543–557. <https://doi.org/10.1080/14616700500250438>
- McCombs, M., & Evatt, D. (1995). Los Temas y los aspectos: Explorando una nueva dimensión de la agenda setting, *Comunicación y Sociedad*, 7(1), 7–32. <https://doi.org/10.15581/003.8.1>
- McCombs, M., & Shaw, D. (1993). A Evolução da pesquisa sobre o Agendamento. Vinte e cinco anos no mercado das ideias. In N. Traquina (org.), *O Poder do jornalismo: Análise de textos da teoria do agendamento*, Coimbra: Minerva, 2000
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The Agenda-Setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- Triguero, J., & Lacasa-Mas, I. (2018). Colloquy with Maxwell McCombs at the University of Texas at Austin: Agenda Setting, a limitless theory in a connected world, Church. *Communication and Culture*, 3(1), 53–74. <https://doi.org/10.1080/23753234.2018.1430513>

Notas biográficas

Carlos Camponez

Professor Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade, onde se doutorou com uma tese sobre os Fundamentos da Deontologia do Jornalismo. Foi coordenador do Grupo de Investigação em Comunicação, Jornalismo e Espaço Público, do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX. É diretor da revista *Mediapolis – Revista Científica de Comunicação Jornalismo e Espaço Público*, de que foi um dos fundadores. É membro da direção da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação (SOPCOM) e detentor da carteira profissional de jornalista (503 A). A sua investigação incide sobre temas como a ética e a deontologia do jornalismo e da comunicação, questões socioprofissionais dos jornalistas e economia política dos media.

Gil Baptista Ferreira

Doutor e Agregado em Ciências da Comunicação, Professor Coordenador no Instituto Politécnico de Coimbra, onde é diretor do Curso de Mestrado em *Novos Media*. É investigador no LabCom – Comunicação e Artes, no grupo Comunicação e Media, e os seus interesses centram-se no estudo da relação entre os novos media e a vida social. De um modo mais específico, estuda problemáticas relacionadas com a comunicação política na era digital e os desenvolvimentos mais recentes no campo do jornalismo, sobretudo os que se relacionam com as práticas de cidadania.

Tem publicado artigos em revistas científicas e volumes coletivos em diversos países europeus e no Brasil. É autor dos livros *Linguagem e Modernidade* (2003), *Comunicação, Media e Identidade* (2009), *Novos Media e Vida Cívica* (2013) e *Sociologia dos Novos Media* (2018).

Maxwell McCombs

Cofundador dos estudos do Agendamento, McCombs proferiu conferências sobre esta teoria em 32 países, tendo sido publicada este ano (2020) a terceira edição do seu livro *Setting the Agenda: The News Media and Public Opinion*. As edições anteriores deste mesmo livro foram traduzidas para sete idiomas.

É Professor Emérito da cadeira Centennial Jesse H. Jones em Comunicação, na Universidade do Texas, em Austin, EUA, e, desde 1994, professor visitante na Universidade de Navarra, em Espanha. Ex-presidente da Associação Mundial de Pesquisa sobre Opinião Pública e membro da Associação Internacional de Comunicação, foram-lhe atribuídos doutoramentos honoríficos pela Universidade de Antuérpia e pela Pontifícia Universidade Católica do Chile, o Prémio Paul J. Deutschmann de Excelência em Pesquisa pela Associação para a Educação em Jornalismo e Media e, com Donald Shaw, o Prémio WAPOR Helen Dinerman.

Raquel Rodríguez-Díaz

Doutora em Ciências da Informação pela Universidade Complutense de Madrid e Professora Titular de Jornalismo na Universidade Rey Juan Carlos de Madrid.

Os efeitos dos media são uma das suas principais linhas de investigação, que integram ainda aspetos ligados à comunicação política, às campanhas eleitorais, à teoria do enquadramento e ao agendamento, interrelacionadas com temáticas da opinião pública. O domínio da comunicação da saúde tem sido outro elemento presente na sua investigação.

Entre as suas publicações encontram-se livros, capítulos de livros e artigos indexados em revistas internacionais e nacionais, maioritariamente centrados em estudos de agendamento aplicados a diversos temas da atualidade, ao longo dos anos, como tem sido o caso, entre outros, da análise das eleições nacionais, do desemprego, do terrorismo, da imigração, da habitação e da saúde.

João Carlos Ferreira Correia

É Doutor e Agregado em Ciências da Comunicação pela Universidade da Beira Interior, onde é Professor Associado, no Departamento de Comunicação, Filosofia e Política. Fez Estudos de Pós-Doutoramento na Universidade Pompeu Fabra (Barcelona) onde estudou Comunicação Intercultural e Análise do Discurso. É fundador e editor da Revista Estudos de Comunicação (SCOPUS), Investigador Responsável Remedia.Laboratório – Laboratório e Incubadora de Media Regionais e Coordenador do Grupo de Trabalho de Jornalismo e Sociedade da Sociedade Portuguesa de Comunicação. Dirigiu quatro projetos em áreas como o Jornalismo Regional, Jornalismo Cidadão e Deliberação onde residem os seus principais interesses, aos quais se juntam a Teoria Crítica e os Estudos de Cultura

João de Almeida Santos

“Doutor Europeu” em Ciências da Comunicação pela Universidade Complutense de Madrid, obteve a “Laurea di Dottore in Filosofia” na Universidade de Roma, “La Sapienza”, em 1987. Professor Catedrático, foi Diretor das Faculdades de Ciência Política da ULHT e da ULP e da Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração da ULHT, entre 2012 e 2020. Foi Professor nas Universidades de Coimbra, Roma “La Sapienza” e Complutense de Madrid. Foi Assessor Político do Primeiro-Ministro nos XVII e XVIII Governos Constitucionais, entre 2005 e 2011. É autor e coautor de três dezenas de obras de filosofia, ciência política e comunicação. Publica com regularidade, em vários suportes digitais, poesia e pintura. “Via dei Portoghesi” foi o seu primeiro romance (Lisboa, Parsifal, 2019).

Enric Saperas

Professor da Faculdade de Ciências da Comunicação da Universidade Rey Juan Carlos (Campus Fuenlabrada, Madrid) na área do Jornalismo. Desde 2003, é diretor do Grupo de Estudos Avançados de Comunicação (Geac-www.geac.es) e desde 2010 é responsável pelo Mestrado em Investigação Aplicada à Comunicação. Atualmente, as suas linhas de pesquisa são os Estudos de Jornalismo, a meta-investigação em comunicação e o estudo do

neoliberalismo na academia. Foi professor e investigador na Universidade Autónoma de Barcelona (1982-1990), na Universidade Pompeu Fabra (1991-2001) e na Escola de Relações Públicas da Universidade de Barcelona (1985-2001).

João Pissarra Esteves

É Doutor e Professor Agregado em Ciências da Comunicação, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa – instituição onde exerce a sua atividade académica, com responsabilidade letiva em diversas unidades curriculares na área de estudos sociais da comunicação. Tem lecionado também com regularidade cursos de pós-graduação noutras universidades, em Portugal e no Brasil.

Possui extensa produção editorial na sua área de especialidade, com artigos publicados em revistas científicas (nacionais e estrangeiras) e livros. Na qualidade de autor: Comunicação Política e Democracia (2019) Sociologia da Comunicação (2012; 2.^a ed. 2016), O Espaço Público e os Media (2005), Espaço Público e Democracia (2003 – edição em Portugal e no Brasil) e A Ética da Comunicação e os Media Modernos (1998; 2.^a ed. 2003; 3.^a ed. 2007). Como organizador editorial: Comunicação e Identidades Sociais (2008); Media e Sociedade (2002; 2.^a ed. 2009); Niklas Luhmann – a improbabilidade da comunicação (1993); Revista de Comunicação e Linguagens (n.ºs 15/16-1992 e 51-2020); Revista Media e Jornalismo (n.º 18-vol 10/n.º. 1-2011); Mediapolis (n.º 14-2021-no prelo).

A influência das mensagens e das agendas mediáticas sobre o público é um dos temas que atravessou a história das Ciências da Comunicação até aos nossos dias, desde as abordagens mais pavlovianas aos modelos mais elaborados e complexos das versões atuais dos estudos sobre o agendamento.

Ao assinalar, com a presente edição, meio século de estudos de agendamento, pretende-se sublinhar a persistência e a atualidade de uma das teorias mais marcantes da história das ciências da comunicação, que tem procurado analisar a importância dos *media* e do jornalismo no processo complexo de formação da opinião pública.

Como salienta McCombs, no capítulo original que apresenta nesta obra, os livros sobre o agenda-setting serão sempre uma versão suavizada da teoria, não conseguindo revelar na sua totalidade a força do seu método científico. Essa constatação aplica-se certamente à presente edição, que, no entanto, não se exime ao desafio de proceder a um mapeamento dos seus estudos, de proceder a uma análise crítica do caminho percorrido, identificando possíveis vias de problematização, e, finalmente, de pontuar temáticas novas e emergentes da sua aplicação. É esta formulação que organiza a apresentação dos textos pelos eixos temáticos que a estruturam: Teoria, Desenvolvimentos e Desafios.