

# **A mídia como protagonista na formação da agenda de políticas públicas na área da saúde no Brasil<sup>1</sup>**

Márcio Barcelos<sup>\*\*</sup>  
Vinícius Pereira Menezes<sup>\*\*\*</sup>

## **Introdução**

A Constituição de 1988 foi essencial para a mudança do perfil das políticas públicas no Brasil, até então norteadas pela centralização financeira e decisória do governo federal. As agendas eram definidas mediante relações clientelistas baseadas em trocas de favores. Até o fim do governo militar havia o predomínio da fragmentação institucional e multiplicavam-se agências públicas manipuladas pelo governo federal. A sociedade civil não participava do processo de formulação das políticas ou da implementação dos programas e do controle da ação estatal (FARAH, 2007). A partir do movimento de redemocratização foram reformulados os processos decisórios e revistos os caminhos das políticas públicas. Com a mudança de paradigmas, a descentralização

---

<sup>1</sup> O presente artigo é resultado do trabalho desenvolvido pelos autores juntamente com os demais pesquisadores do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Federal de Pelotas.

<sup>\*\*</sup> Dr. em Sociologia. Professor da Faculdade de Administração e Turismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

<sup>\*\*\*</sup> Mestrando em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas.

política começa a promover o empoderamento da sociedade civil e a participação dos cidadãos torna-se vital no processo de formação e redirecionamento de políticas públicas.

Atento a esse novo contexto nacional, o presente estudo tem por objetivo analisar a influência da mídia e de seu discurso no processo decisório que resulta na formação da agenda das políticas públicas voltadas à área de saúde. A problematização do tema “formação de agenda” norteará o referencial teórico e metodológico a fim de abordar as questões pertinentes ao campo das políticas públicas de saúde no contexto brasileiro. O problema de pesquisa visa apurar como se configuram as escolhas acerca da formação de agendas em políticas públicas na área da saúde. A hipótese defende a ideia de que a mídia exerce um papel central na escolha das prioridades sociais através do discurso dirigido aos grupos de interesse.

Para isso, será desenvolvida uma análise das políticas públicas a partir da sua conceituação, ciclo da política e feita uma observação acerca da influência dos meios de comunicação no campo das políticas públicas na área da saúde, mais especificamente na fase identificada como *agenda setting*. Neste sentido, o artigo está organizado em quatro seções. Além desta introdução, o artigo apresenta a primeira seção, que aborda os diversos conceitos de políticas públicas e ressalta os pontos em comum mais pertinentes a este estudo. A segunda seção trata da fase da formação da agenda bem como suas subfases. A terceira seção analisa o papel da mídia na formação da agenda e seu grau de influência nesse processo. Por fim, a quarta seção aborda um caso concreto em que repercussão dada pela mídia resultou em medidas diretamente relacionadas à área de saúde pública.

Cabe destacar que este trabalho é resultado de pesquisas e discussões em andamento junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pelotas (NEPPU).

## 1. Políticas Públicas: trabalhando os conceitos

O conceito de política pública não foi lapidado pacificamente, tampouco a uma só mão. Diversos teóricos debruçaram-se sobre o assunto, criando várias definições sobre o tema. Dentre eles, quatro destacam-se por sua relevância: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. Inicialmente, H. Laswell desenvolveu a expressão “*policy analysis*” (análise de política pública), nos anos 30, com o fim de ligar o conhecimento acadêmico às ações governamentais e justificar no campo teórico as medidas tomadas pela administração. A literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política (FREY, 2000).

Herbert Simon, ao fim dos anos 50, cunhou a expressão *policy makers*, que traduzia a ideia de “racionalidade limitada dos decisores públicos” (SOUZA, 2006, p. 23). Segundo Simon, as decisões políticas tomadas pelos governantes são derivadas de uma escolha racional, orientadas por diversos fatores, tais como tempo, informações suficientes ou não, demanda social, etc. David Easton, em 1965, foi o primeiro teórico a elaborar uma definição de política pública como um sistema, ou seja, “como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (SOUZA, 2006, p. 24). O autor afirma que políticas públicas são produto de *feedbacks* entre partidos, mídia e grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Tal definição é por demais conveniente ao nosso estudo, no sentido de que defendemos ao longo deste trabalho que a mídia exerce papel preponderante na escolha das prioridades relacionadas às políticas públicas.

Por fim, no início da década de 80, Lindblom inovou ao agregar novos elementos ao conceito de políticas públicas, a

saber: as eleições e suas implicações, as burocracias, os partidos políticos e, particularmente, relacionando-se diretamente a este estudo: os grupos de interesse. Esses grupos de interesse são, por definição, o público-alvo das políticas públicas, e em certa medida, do discurso midiático. Grupos de interesse podem ser entendidos como parcelas da população unidas por objetivos comuns, ou problemas comuns, que produzem demandas a serem equacionadas pela administração pública. Essas coletividades são usuárias do aparato midiático em larga escala. São tanto emissoras de discurso, valendo-se dos meios de comunicação para propagar seu clamor, quanto receptoras, a partir do momento em que, movidos pelo discurso elaborado pela mídia, ampliam, reveem ou criam novas demandas. Embora haja dissonâncias entre os inúmeros conceitos acerca do tema, é ideia comum à maioria deles que políticas públicas relacionam-se à prestação de serviços públicos por parte do Estado a fim de desenvolver ações que conciliem interesses de uma sociedade que vive em determinado local. É pressuposto básico de todas as teorias acerca do tema que as políticas públicas envolvem a produção de bens públicos, cabendo ao Estado a garantia de políticas que se processam oriundas de diversos interesses, necessidades e demandas de dada população que vive em um mesmo território (RODRIGUES, 2010).

O início da institucionalização do termo “políticas públicas” como ação de governo devidamente planejada e implementada com objetivo de desenvolver determinado projeto a fim de atender a uma demanda social remonta ao fim da década de 50. O contexto da Guerra Fria forçou os Estados Unidos a mudarem sua visão de administração pública ante as restrições econômicas e no quadro político internacional:

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como

forma de enfrentar suas conseqüências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. (SOUZA, 2006, pp. 22-23)

Assim, a partir do fim da segunda guerra mundial, foi desenvolvido o conceito de política pública como conjunto de ações cientificamente elaboradas a fim de atenderem demandas sociais. Com o passar do tempo, este conceito foi sendo aprimorado e, posteriormente, desenvolveram-se as teorias do “ciclo das políticas públicas”. Como todo processo complexo, o desenvolvimento das políticas públicas se dá em fases contínuas e subsequentes. De acordo com esse modelo, as políticas públicas são formadas por um conjunto de “etapas” que visam atender as demandas e interesses da sociedade (RODRIGUES, 2010).

No que tange ao ciclo formador das políticas públicas não há uma teoria dominante. Subsistem na literatura diversas vertentes que distinguem algumas etapas no processo. Uma das mais tradicionais afirma que o ciclo das políticas públicas é constituído pela percepção do problema, agenda *setting*, elaboração dos programas, implementação da política, avaliação da política e a eventual correção da ação. FREY (2000, p. 226).

## **2. A formação da agenda**

Em que pese o fato da formulação da agenda tratar-se de processo complexo que envolve vários fatores, há que se

considerar a opinião pública como um dos mais importantes dentre eles. A mobilização de capital social pela mídia através da difusão da informação ganha relevância se levado em conta o poder de influência dos meios de comunicação em cooptar opinião pública. “Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar” (FREY, 2000, p. 227). Isto posto, infere-se que os grupos de interesse são o público-alvo do discurso dirigido pela mídia, representando, dessa forma, a opinião pública. Nas palavras de Pase:

Outra possibilidade interpretativa é a do ciclo de política, cuja abordagem afirma que a definição da agenda é crucial para a elaboração e implementação das políticas públicas. Essa definição ocorre em vários momentos durante o processo político decisório, desde as eleições, na disputa no legislativo, até a mobilização dos grupos de interesse, movimentos sociais e/ou a disputa e formação da opinião pública. (PASE, 2012, p. 124)

Portanto, a formação da agenda (*agenda setting*) é um dos pontos cruciais a ser levado em conta no ciclo das políticas públicas, pois trata-se do momento em que são definidas as prioridades que irão nortear as decisões dos agentes políticos. Dada a grande importância dessa fase, pretende-se discutir em que medida ela pode ser alterada pelos meios de comunicação e quais os fatores atribuem-lhes legitimidade para tanto.

Capella (2010) elenca dois modelos de formulação de agenda governamental que distinguem-se pela forma de elaboração: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*). O primeiro modelo firma-se na premissa de que existem algumas questões que são melhor aceitas no ingresso à

agenda governamental quando os fluxos de problemas, soluções e fluxo político convergem (CAPELLA, 2010), abrindo espaço para que problemas atraiam a atenção dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) e conseqüentemente, haja a produção de projetos. É precisamente nesse contexto de aceitação que o discurso introduzido pela mídia ganha relevância ao promover o empoderamento de determinado grupo de interesse e legitimar seu discurso buscando a prioridade na agenda. No tocante ao Modelo de Equilíbrio Pontuado, para que um problema chame a atenção do governo é necessário que novas idéias surjam, tornem-se populares e se disseminem, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de certa comunidade, contribuindo para mudanças rápidas e acesso de uma questão a agenda de governo (CAPELLA, 2010).

Isto posto, cabe a reflexão acerca do poder de mobilização exercido pela mídia. Principalmente em um contexto de países com perfil democrático ainda em consolidação, como o Brasil (COUTO, 1988). “Está implícita nesta afirmação a premissa de que os cidadãos não costumam organizar-se em torno de interesses específicos – desde Tocqueville um dos elementos fundamentais para preservar a liberdade política na democracia de massa – mas que eles deixam-se levar pelas paixões e emoções instantâneas. Decorrem dessa inclinação mudanças, muitas vezes repentinas e radicais, dos rumos políticos nos governos tanto nacionais, estaduais como municipais, que se manifestam não apenas na descontinuidade político-administrativa na transição de um governo para o outro” (Lobo, 1998, p.82). Em outras palavras, a volatilidade na ordem de prioridades sociais é uma característica predominante em democracias não consolidadas, como as da América Latina. Acredita-se que esse contexto de

inconstância nas demandas populares favorece a mudança de direcionamento da opinião pública através do discurso midiático.

Em que pese o fato de só o sistema político ter legitimidade para agir no sentido de criação de ações voltadas aos interesses da sociedade, as estruturas comunicativas competentes são acionadas por meio da opinião pública e reagem através da elaboração de medidas satisfativas a fim de atenderem as demandas que lhes causam mais impacto. “A opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo os procedimentos democráticos, não pode reger o sistema administrativo, mas pode direcioná-lo” (HABERMAS, 1997, V. II, p. 23).

### **3. A mídia como protagonista de mudanças na agenda**

A mídia como elaborador de discursos e difusor de idéias goza de livre acesso à opinião pública, elemento agregador de capital social. A forma como dirige seu discurso pode direcionar a sociedade civil a produzir novas demandas ou reascender antigos anseios, tais como: reforma tributária, redução da maioria penal, *impeachment*, entre outros. Diversos autores defendem a influência dos meios de comunicação na elaboração e estruturação de políticas públicas. Como afirma Penteado:

O Estado tem o papel de agente promotor e é responsável pela criação, desenvolvimento e implantação das PP<sup>2</sup>. Contudo, ele é permeável a influências internas (dos seus agentes, da burocracia, das normas institucionais, da acomodação de interesses políticos etc.), e externas (movimentos populares, grupos de interesses, **mídia** etc.). A atividade de governar e de formular PP é complexa, pois, além das influências (internas e externas), também é afetada pelos fatores estruturais, pela cultura política e até mesmo pela conjuntura política (interna e internacional). *Grifo meu*. (PENTEADO, 2015, p. 130)

---

<sup>2</sup> Políticas públicas

Neste sentido, inobstante a incipiência do estudo acerca do papel atuante da mídia na mobilização da sociedade civil, tal fenômeno já desperta a atenção da comunidade científica. Para Lima (2000, p. 176), a mídia representa “palco e objeto privilegiado das disputas pelo poder político na contemporaneidade”. Ainda nesse viés, Penteado reforça a ideia, introduzida anteriormente por Lima, (2000) que caracteriza o Brasil como uma sociedade *media-centered*, ou seja:

Através dos veículos de comunicação, as ideias, ações e discursos ganham importância (conhecimento) perante a sociedade, criando espaços de disputas simbólicas (discurso político) que a afetam como um todo. Nesses espaços, ocorrem disputas pela hegemonia política e a fabricação de um consenso como forma de dominação política estruturada na capacidade de persuasão. Os meios de comunicação também possuem certa centralidade social, associada a seu papel no processo de socialização contemporâneo, a partir da qual o indivíduo internaliza a cultura de seu grupo e as normas sociais. (PENTEADO, 2015, p. 133)

O protagonismo da mídia também é destacado por Frey (2000, p. 227), ao problematizar a questão do ciclo político (*policy cycle*): “Frequentemente são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”. Ainda nessa esteira, defendendo o papel de centralidade da mídia nas decisões políticas, Miguel (2002) observa a preocupação dos políticos com sua imagem, que pode ser elevada ou grandemente comprometida, de acordo com a repercussão de suas decisões:

[...] os meios de comunicação de massa ampliam o acesso aos agentes políticos e a seus discursos, que ficam expostos, de forma mais permanente, aos olhos do grande público. Parte da nostalgia da política pré-midiática se deve à ausência atual de “grandes líderes”. Como observa Meyrowitz, isto se deve não à falta de candidatos a esta posição, mas “à superabundância de informações sobre eles”, isto é, à exposição de suas falhas,

vacilações e equívocos. Para quem sonha com o *glamour* de um mundo salpicado de grandes homens, isto é mau. Do ponto de vista da prática democrática, porém, a desmitificação dos líderes políticos pode ser encarada como um progresso. (MIGUEL, 2002, p. 158)

Isto posto, o autor ressalta o acesso à informação como um fator positivo da atuação da mídia frente à prática democrática. Tanto isso é procedente que o princípio da publicidade dos atos administrativos é assegurado expressamente no texto da Constituição Federal/88. Isto significa que a publicidade, como princípio democrático é prática extremamente salutar ao processo democrático. Dessa forma, os meios de comunicação contribuem consideravelmente para a implementação da transparência e podem influenciar diretamente no processo de tomada de decisões dos agentes políticos.

Convém ressaltar que a mídia não é por si só detentora de hegemonia sobre o sistema de políticas públicas. Não se pretende com este estudo defender a ideia de uma ditadura midiática. Muito antes, e pelo contrário, cabe salientar o papel importante da mídia como agente de publicização e transparência dos processos políticos. Os meios de comunicação de massa (televisão, internet, jornais) tendem a favorecer o *accountability* vertical e a estimular a participação da sociedade civil. Nesse sentido

Apesar de a mídia e seus diferentes veículos serem importantes dentro da atual configuração política, é preciso indicar que a política não se subordina a ela. Miguel (2002) sustenta que o rápido desenvolvimento tecnológico das comunicações trouxe importantes mudanças no ambiente político ao longo do século XX (e também agora no início do século XXI), como um novo mecanismo e espaço de contato entre líderes políticos e os cidadãos, a formulação de uma nova relação entre a população e os temas públicos (incluindo as PP), e até criando uma nova dinâmica no processo de governança e *accountability* (mecanismo de prestação de contas perante irregularidades governamentais). (PENTEADO, 2015, p. 133)

Inobstante a ressalva acerca do papel informativo e inclusivo da mídia, em se tratando de direcionamento de discurso com finalidade específica de mobilização de capital social deve-se atentar para a reflexão de Sartori (1998) que identifica dois fatores emblemáticos e conexos: o controle dos governos sobre a opinião pública, reduzindo o nível de racionalidade e a possibilidade de planejamento a médio-longo prazo das decisões políticas e administrativas, e o controle desta mesma opinião pela mídia eletrônica. Neste sentido, pode-se verificar o caráter de ator influente no cenário político exercido pelos meios de comunicação. Tal característica manifesta-se constantemente em campanhas eleitorais e, principalmente no direcionamento das atenções quanto às atuais prioridades da gestão. Destarte, observa-se que o discurso midiático é uma via de mão dupla, na qual transitam influências por parte de ambos os lados, ou seja: governantes e governados. Neste sentido, aponta Sartori:

Por otra parte, cuanto más se abre y se expone una opinión pública a flujos de información exógenos (que recibe del poder político o de instrumentos de información de masas), más corre el riesgo la opinión del público de convertirse en “hetero-dirigida”, como decía Riesman. (SARTORI, 1998, pp. 70-71)

Assim, observa-se que a mídia mobiliza opinião pública e causa repercussão, realizando um discurso amplo e bifronte: ao mesmo tempo em que incita grupos de interesse, indica aos governantes quais grupos apresentam as questões mais urgentes. Segundo Pase (2012), um fato pode ser percebido como um problema político de relevância por grupos sociais, pelos políticos, pela própria administração pública e, igualmente, pela mídia e outras formas de comunicação social. Essa etapa é fundamental para o processo decisório, na medida em que diversos atores entram em confronto para incluir os problemas na agenda governamental. Entretanto, problemas só entram na agenda a partir do momento em que adquirem

relevância do ponto de vista político-administrativo. Corroborando esse entendimento, Ferrarezi (2006) ressalta que a interação entre a sociedade civil e organizações nacionais e internacionais, assim como entre os Estados, tem-se intensificado, como conseqüência da globalização econômica e do comércio, potencializadas pela evolução dos meios de comunicação e da informática. A autora destaca como características do modelo político moderno:

[...] a mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados à globalização, que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos que anteriormente eram preocupações domésticas, a diversificação das necessidades da sociedade, as novas tecnologias da informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental. (FERRAREZI, 2006, pp. 24-25)

Da mesma forma como os grupos de interesse, os agentes políticos se utilizam do mesmo expediente com o fim de aumentarem seus índices de aceitação. A fim de ilustrar a participação da mídia na área da saúde pública, cabe trazer a lume matéria do periódico especializado “Saúde em Debate”, asseverando a exploração dos meios de comunicação como tentativa de autopromoção por parte do governo Lula (TEIXEIRA, 2005 p. 279).

A ampliação da atenção básica através do PSF<sup>3</sup>, os esforços para a formulação de políticas para a assistência hospitalar, urgências e a chamada ‘mídia e alta complexidade’, além da elaboração e aprovação do Plano Nacional de Saúde e dos Pactos pela Saúde, também podem ser consideradas intervenções relevantes para o SUS. Contudo, iniciativas como Farmácia Popular e Brasil Sorridente, que compuseram a publicidade do governo na saúde, reforçam a tendência de

---

<sup>3</sup> Programa Saúde da Família

privilegiar projetos de impacto na mídia em detrimento de políticas públicas comprometidas com a radicalização da RSB<sup>4</sup>.

Ainda nessa linha de argumentação, trazido a lume por Freitas (2007), observa-se a pressão social exercida por jornais de circulação nacional com o fim de criticar explicitamente a gestão federal do sistema de saúde e, assim, mobilizar a opinião pública.

Segundo Santos (2006, p. 1), são constantes as evasivas de governos incoseqüentes que tentam desprover de conteúdo os direitos sociais, priorizando políticas que os esvaziam de sua qualificação constitucional. A autora destaca o disposto na Emenda Constitucional (EC) 29, que vincula percentuais mínimos para a saúde "e que devem ser cumpridos sem maquiagem e outros artifícios" e outros ditames legais e constitucionais. Na Folha de São Paulo (de 4/6/2006), Jânio de Freitas, em sua coluna, realiza uma "**crítica ao governo Lula, que incluiu ações, como o Bolsa Família, nas despesas com saúde com o único fim de tentar maquiar os gastos com saúde**, em razão dos recursos mínimos que a Constituição impõe aos entes federados". (grifo meu)

O quadro de desfinanciamento da saúde pública coloca o Brasil em 'estado de choque', gerando intensa repressão de demanda, com congestionamento nos pronto-socorros, precarização da atenção básica preventiva e predomínio de intervenções tardias e o retorno de doenças consideradas extintas. Enquanto isso, ocorre a expansão da saúde privada, via planos de saúde para a classe média. (FREITAS, 2007, p. 68)

A campanha publicitária demandada pelos grandes meios de circulação empreendida em 2006 surtiu efeitos consideráveis. Mesmo em um contexto econômico desfavorável, houve a instituição do Programa de Aceleração ao Crescimento do sistema de saúde, e ao fim do ano em questão, a suspensão do imposto sobre as movimentações financeiras (CPMF). Certamente a propaganda negativa acerca

---

<sup>4</sup> Reforma Sanitária Brasileira

da má gestão dos fundos arrecadados pela CPMF contribuiu para essa reformulação na política tributária. De acordo com pesquisa do IPEA:

O ano de 2007 foi marcado por mais uma mudança ministerial na área da saúde. Conforme apontado na edição anterior deste periódico, o novo ministro colocou em destaque alguns pontos da agenda de saúde e apresentou uma proposta de reorganização/ priorização das ações na área. Os pontos que receberam maior ênfase no debate foram as questões do aborto, do alcoolismo e do tabagismo. A proposta apresentada recebeu, inicialmente, a denominação de PAC-Saúde, e depois de Mais Saúde. Especial relevância foi observada também na discussão em torno da proposta de um novo modelo de gestão na área hospitalar, qual seja, o das fundações estatais.[...]

A promoção e prevenção em saúde parecem também ganhar maior relevância nesta programação. A seção Fatos Relevantes discorre ainda sobre o fim da CPMF e suas implicações para o financiamento da saúde. (IPEA, 2008, p. 1)

#### **4. A influência da mídia no desenvolvimento de políticas punitivas para fraudes em procedimentos protéticos – um estudo de caso**

Em 04 de janeiro de 2015 foi ao ar pelo programa Fantástico, veiculado pela rede globo de televisão, matéria que trazia alarmantes detalhes acerca de superfaturamento em tratamentos de saúde e repasse indevido de comissões a médicos e outros atravessadores. O fato, da forma como descrito e divulgado repetidamente por diversos outros meios de comunicação despertou interesse e revolta na sociedade e ocasionou a abertura de comissões parlamentares de inquérito para sua apuração.

A primeira matéria veiculada trazia como chamada: “Máfia das próteses coloca vidas em risco com cirurgias desnecessárias – Médicos chegam a faturar R\$ 100 mil por mês em esquema que desvia dinheiro do SUS e encarece planos de

saúde” (GLOBO.COM, jan.2015).

Após sua veiculação, devido ao grande impacto na opinião pública, diversos setores da sociedade civil se mobilizaram e encaminharam queixas ao Ministério Público a fim de acionarem o Estado mediante ações civis públicas. Como resultado, três CPIs foram instauradas e o governo federal se viu obrigado a intervir a fim de criar instrumentos mais adequados de regulamentação setorial. Acerca do assunto, a mídia, através do mesmo veículo, noticiou em 08 de setembro do corrente ano:

As reportagens produzidas pela RBS TV mostraram empresas distribuidoras oferecendo comissões a médicos, que muitas vezes fazem cirurgias desnecessárias e até com material vencido (veja a reportagem do Jornal do Almoço no vídeo acima).

Duas CPIs foram instaladas no Congresso e uma na Assembleia Legislativa. Investigações foram abertas pela Polícia Federal e Polícia Civil e o governo federal anunciou medidas para regular o setor.

As empresas distribuidoras também se comprometeram a combater os esquemas e criaram um disque-denúncia. O telefone é 0800 741 0015. O serviço também pode ser acessado pela internet, através do site da Associação de Importadores e Distribuidores de Implantes (Abraidi)

Ante a inegável campanha direcionadora de demanda, o Estado não pôde furtar-se a tomar uma posição, e através do Poder Legislativo, divulgou os resultados da apuração e anunciou o planejamento de medidas no sentido de coibir tais práticas. Segundo relatou o periódico informativo da Câmara dos Deputados, a

CPI da Máfia das Próteses aprova relatório final com propostas para coibir fraudes - Uma das propostas aprovadas criminaliza a corrupção privada, conduta entre médicos e empresários que, atualmente, é condenada apenas no código de ética profissional e, portanto, punida com pouco rigor. (CÂMARA NOTÍCIAS, 2015)

Nesse sentido, o Poder Executivo, através do sítio oficial denominado “Portal Brasil”, ratificou a iniciativa de criação de um projeto de lei penal com a finalidade de tipificar a conduta dolosa e punir com mais severidade esse tipo de fraude:

O projeto de lei tipifica no artigo 171 do Código Penal o crime de estelionato, responsabilizando administrativa, civil e criminalmente os envolvidos em condutas irregulares e ilegais do setor. Com a sua aprovação, passa a ser crime a obtenção de lucro ou vantagem ilícita na comercialização, prescrição ou uso dos dispositivos. Com a finalidade de auxiliar na fiscalização das práticas ilegais, a Polícia Federal criará uma divisão especial de combate a fraudes e crimes contra a saúde.

Isto posto, mediante uma breve análise de notícias veiculadas nos diversos meios de comunicação, pode-se observar uma postura atuante da mídia como mobilizador de opinião e agregador de capital social. Um fator extremamente relevante nesse caso específico foi o exíguo período de tempo em que se desenvolveu o processo em questão: seis meses, desde a veiculação da matéria no programa de TV em rede nacional e a publicação dos resultados da CPI da Câmara dos Deputados. Neste sentido, cabem alguns questionamentos: será que sem a repercussão dada pela mídia haveria uma sensibilização tão considerável da sociedade? Ou ainda, caso houvesse, seria essa sensibilização suficiente para mobilizar o aparato estatal?

## **Referências Bibliográficas**

CAPELLA, Ana C. N. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: 34º Encontro Anual da Anpocs 25 a 29 de outubro de 2010 - ST 27: Políticas Públicas: Instituições, Idéias e Redes

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: DADOS. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1, p.51-86.1998.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas

Sociais - acompanhamento e análise nº 16, 2008. In: \_\_\_\_\_[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_16\\_saude.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_16_saude.pdf).

FARAH, M. F. Santos. Parcerias, arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, v 35 n.1, p. 119-144, 2001. In SARAVIA, E.;

FERRAREZI, E. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 1, 2007. Brasília: ENAP.

FREITAS, R. de C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e Perspectivas. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 1–21, jun. 2000.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro, 1997. Tempo Brasileiro, vol. II.

LIMA, V. A. Mídia: teoria e política. São Paulo, 2000. Fundação Perseu Abramo.

LOBO, Thereza. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão. In: Elizabeth Melo Rico (org.): Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998, p.75-84.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. Lua Nova Nº 55 e 56, São Paulo, 2002, pp. 155-184

PASE, H. L. Políticas públicas e infraestrutura: a agenda do setor elétrico brasileiro. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 107-127, maio-ago. 2012.

PENTEADO, C. L.C.; FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas Públicas: possíveis campos exploratórios. Revista Brasileira de Ciências Sociais – vol. 30 nº 87, fev. 2015.

TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. A política de saúde no governo Lula e a dialética do menos pior. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, p. 268-283, 2005.

RODRIGUES, Marta Maria. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010.

SARTORI, Giovanni. Homo videns: la sociedad teledirigida. Buenos Aires: Taurus, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/01/mafia-das-protese-colocadas-em-risco-com-cirurgias-desnecessarias.html>. Acesso em 16/10/2015, às 17:17

<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/09/denuncias-sobre-mafia-das-protese-podem-ser-feitas-telefone-e-web.html>. Acesso em 16/10/2015, às 17:40

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/492401-CPI-DA-MAFIA-DAS-PROTESES-APROVA-RELATORIO-FINAL-COM-PROPOSTAS-PARA-COIBIR-FRAUDES.html>. Acesso em 16/10/2015, às 20:10

## Resumo

A formação da agenda é um dos pontos cruciais a ser levado em conta no ciclo das políticas públicas, pois trata-se do momento em que são definidas as prioridades que irão nortear as decisões dos agentes políticos. Dada a grande importância dessa fase, pretende-se problematizar em que medida ela pode ser alterada pelos meios de comunicação e quais os fatores atribuem-lhes legitimidade para tanto. A mobilização de capital social pela mídia através da difusão da informação ganha relevância se levado em conta o poder de influência dos meios de comunicação em cooptar opinião pública. O presente estudo tem por objetivo analisar a influência da mídia e de seu discurso no processo decisório que resulta na formação da agenda das políticas públicas voltadas à área de saúde. A problematização do tema “formação de agenda” norteará o referencial teórico e metodológico a fim de abordar as questões pertinentes ao campo das políticas públicas de saúde no contexto brasileiro. O problema de pesquisa visa apurar como se configuram as escolhas acerca da formação de agendas em políticas públicas na área da saúde. A hipótese defende a ideia de que a mídia exerce um papel central na escolha das prioridades sociais através do discurso dirigido aos grupos de interesse. Para isso, será desenvolvida uma análise das políticas públicas a partir da sua conceituação, ciclo da política e feita uma observação acerca da influência dos meios de comunicação no campo das políticas públicas na área da saúde, mais especificamente na fase identificada como *agenda setting*.

Palavras chave: influência midiática; formação da agenda; políticas públicas.

## Abstract

The training agenda is of the crucial points to be taken into account in the cycle of public policies, as this is the moment that the priorities that will guide the decisions of politicians are defined. Given the great importance of this phase, we intend to discuss to what extent it can be changed by the media and what factors give them legitimacy to do so. The mobilization of capital by the media through information dissemination becomes relevant if taken into account the power of influence of the media in co-opting public opinion. This study aims to analyze the influence of the media and his speech in the decision-making process resulting in the formation of the agenda of public policies for health. The theme of questioning "schedule training" will guide the theoretical framework and methodology to address issues relevant to the field of public health policies in the Brazilian context. The research problem aims to determine how to configure the choices about the training schedules in public policies in health. The hypothesis supports the idea that the media plays a central role in the choice of social priorities through the speech addressed to stakeholders. For this, an analysis of public policies from its concept will be developed, the political cycle and made a remark about the influence of the media in the field of public policies in the health sector, specifically in the phase identified as agenda setting.

Key-words: influence media; formation of the agenda; public policy.

