

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>