



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Mara Vieira Mendes

**A INFLUÊNCIA DA MÍDIA NA DETERMINAÇÃO DE AGENDAS
PÚBLICAS: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE REPORTAGENS
SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E AS RESPOSTAS DO GOVERNO
DO DISTRITO FEDERAL DURANTE 2011 A 2014**

BRASÍLIA/AGOSTO/2015

Mara Vieira Mendes

**A INFLUÊNCIA DA MÍDIA NA DETERMINAÇÃO DE AGENDAS
PÚBLICAS: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE REPORTAGENS
SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E AS RESPOSTAS DO GOVERNO
DO DISTRITO FEDERAL DURANTE 2011 A 2014**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário UniEuro como requisito parcial
do Curso de Mestrado em Ciência Política
para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof^o Dr. Henrique Smidt Simon

BRASÍLIA/AGOSTO/2015

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Beatriz Nascimento CRB1/0648

M538i MENDES, Mara Vieira

A Influência Da Mídia Na Determinação De Agendas Públicas: análise da relação entre reportagens sobre segurança pública e as respostas do governo do Distrito Federal durante 2011 a 2014 / Mara Vieira Mendes – Brasília : Centro Universitário UNIEURO, 2015.

111f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Ciência Política.

Centro Universitário UNIEURO.

1. Ciência Política 2. Mídia 3. Agenda de governo 4. Políticas Públicas 5. Segurança pública I. SIMON, Henrique Smith (Orientador) II. Título.

CDU 32:358.78(817.4)(043)

Proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.8.635, de 16-03-1993).

Mara Vieira Mendes

**A INFLUÊNCIA DA MÍDIA NA DETERMINAÇÃO DE AGENDAS
PÚBLICAS: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE REPORTAGENS
SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E AS RESPOSTAS DO GOVERNO
DO DISTRITO FEDERAL DURANTE 2011 A 2014**

BANCA EXAMINADORA

Profº Dr. Henrique Smidt Simon

Prof.(a) Titulação e Nome completo do Examinador Externo

Prof.(a) Titulação e Nome completo do Examinador Interno

BRASÍLIA/AGOSTO/2015

Dedico este trabalho a Deus e a minha família.

AGRADECIMENTOS

Considerando esta dissertação como resultado de uma caminhada que começou nos primeiros semestres do curso, agradeço de antemão a todos os que, de alguma forma, passaram pela minha vida e contribuíram para a minha formação intelectual e para a conclusão desta etapa.

Agradeço, particularmente, a algumas pessoas pela contribuição direta na construção deste trabalho:

Ao professor Dr. Henrique Smidt Simon, que assumiu a orientação desta pesquisa.

À minha família pelo apoio incondicional.

Aos amigos pelo incentivo.

*Mídia não é apenas a mensagem. A mídia é uma
massagem. Estamos constantemente sendo acariciados,
manipulados, ajustados, realinhados, e manobrados.
(Joey Skaggs)*

RESUMO

O trabalho busca abordar a influência midiática nas ações do governo Agnelo Queiroz, do Distrito Federal, no combate à violência e à criminalidade. Assim, a pesquisa propõe-se a responder se o que foi noticiado pelo Programa *Balanço Geral* da *TV Record* sobre violência influenciou a agenda social e, conseqüentemente, fez o governo mudar as políticas de enfrentamento à violência. Para desenvolver a investigação, a base teórica é a Teoria do Agendamento e a Teoria do Espiral do Silêncio, que investigaram os efeitos dos meios de comunicação de massa nos Estados Unidos e na Alemanha. Tais teorias partem do pressuposto de que a mídia, com o seu poder de formação da opinião pública, consegue pautar o assunto que vai se tornar realidade e fazer parte do dia a dia do indivíduo e, assim, refletir na agenda política. A investigação traz a coleta de dados do Plano de Gestão do governo e estatísticas da Secretaria de Segurança Pública em relação aos crimes mais recorrentes no DF, como assassinatos, roubos seguidos de morte e sequestros-relâmpago, verificando se a relação estabelecida entre a criminalidade e as ações do governo está ligada ao aumento desses tipos de crime, também são comparados os números ao que foi feito pelo governo, além do levantamento de reportagens veiculadas no *Balanço Geral* da *TV Record* sobre os crimes citados usando dados de audiência para saber o impacto dessas notícias sobre o público. A análise da audiência das reportagens traz a variável de controle necessária para a investigação, vez que as Teorias usadas aqui têm como ponto de partida o alcance de audiência da mídia para a formação da opinião pública. O objetivo geral é analisar a influência da mídia nas ações do governo de Agnelo Queiroz entre 2011 e 2014 no intuito de verificar em que medida a mídia, no DF representada por reportagens sobre violência veiculadas em telejornais, especificamente da Record, contribuiu nas ações do governo na segurança pública nos quatro anos de gestão de Agnelo Queiroz. Especificamente, busca-se, analisar, à luz da concepção de influência midiática, reportagens de grande impacto social na área de segurança pública nos quatro anos de governo de Agnelo Queiroz; avaliar a política de segurança traçada pelo governador; relacionar as ações concretas de combate à violência de acordo com a pauta da mídia para saber se a atividade política de Agnelo Queiroz se pautou nas reportagens dos telejornais e abordar a definição de opinião pública e clima de opinião. Chegou-se a um resultado provisório de que o que foi noticiado nos telejornais da Record sobre violência influenciou a agenda pública e, conseqüentemente, influenciou o governo a mudar as ações no enfrentamento à violência.

Palavras-chave: Mídia. Violência. Agenda de Governo. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The work seeks to address the media influence on government actions Agnelo Queiroz, the Federal District, to combat violence and crime. Thus, the research proposes to answer is what was reported by the General Balance Program TV Record about violence influenced the social agenda and thus made the government change the face of political violence. To develop research, the theoretical basis is the Scheduling Theory and the Spiral of Silence Theory, which investigated the effects of mass media in the United States and Germany. Such theories are based on the assumption that the media, with their power of shaping public opinion, can abide the subject that will become reality and part of everyday life of the individual and thus reflect the political agenda. The research brings the collection of government management plan data and statistics Public Security Bureau in relation to the most frequent crimes in the Federal District, as murders, followed by thefts of death and kidnappings, making sure that the relationship established between crime and government actions are linked to the rise of these types of crime, are also compared the numbers to what was done by the government, and a survey of articles published in TV Record Balance Sheet for the mentioned crimes using audience data to know the impact of these news on the public. The reports of audience analysis provides the necessary control variable for investigation, since the theories used here have as a starting point the media audience reach for the formation of public opinion. The overall objective is to analyze the influence of the media on the actions of Agnelo Queiroz government between 2011 and 2014 in order to verify to what extent the media, in the Federal District represented by reports of violence broadcast in news programs, specifically the Record, contributed in government actions public safety in the four years of Agnelo Queiroz management. Specifically, it seeks to analyze in the light of the concept of media influence, reports of great social impact on public safety in the four years of Agnelo Queiroz of government; assess the security policy determined by the governor; relate the concrete actions to combat violence according to the media agenda as to whether the Agnelo Queiroz of political activity was based on reports from news programs and address the definition of public opinion and climate of opinion. We came to a provisional result that what was reported in the Record of news programs on violence influenced the public agenda and hence influence the government to change the actions in combating violence.

Keywords: Media. Violence. Agenda Government. Government Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência

ASPRA-DF Associação de Soldados e Praças do DF

DF – Distrito Federal

DETRAN – Departamento de Trânsito

EUA – Estados Unidos da América

GO – Goiás

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

MG – Minas Gerais

PM – Polícia Militar

PGS – Plano de Gestão de Segurança

PGSP – Plano de Gestão de Segurança Pública

SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEJUS - Secretaria de Justiça

SSP- Secretaria de Segurança Pública

TER – Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| CAPÍTULO I – INFLUÊNCIA DA MÍDIA NA AGENDA PÚBLICA | 17 |
| 1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O NOVO JORNALISMO | 17 |
| 1.2 TEORIA DO AGENDAMENTO OU <i>AGENDA SETTING</i> | 21 |
| 1.3 A TEORIA ESPIRAL DO SILÊNCIO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA..... | 33 |
| 1.4 O CASO DA TELEVISÃO NA INFLUÊNCIA MUDIÁTICA..... | 47 |
| CAPÍTULO II – PLANO DE GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: AÇÕES CUMPRIDAS E NÃO CUMPRIDAS | 49 |
| 2.1 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 49 |
| 2.2 PLANO DE GESTÃO DE SEGURANÇA - PGS | 58 |
| 2.3 PROGRAMA AÇÃO PELA VIDA..... | 65 |
| 2.4 NOVO PLANO DE GESTÃO REGISTRADO EM CAMPANHA ELEITORAL..... | 74 |
| CAPÍTULO III – <i>BALANÇO GERAL E REAÇÃO DO GOVERNO</i> | 78 |
| 3.1 O POPULAR <i>BALANÇO GERAL</i> | 78 |
| 3.2 AUDIÊNCIA DE REPORTAGENS SOBRE VIOLÊNCIA | 80 |
| 3.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS REPORTAGENS VEICULADAS E O PLANO DE GESTÃO SEGURANÇA PÚBLICA DO GOVERNO | 91 |
| 3.4 RELAÇÃO ENTRE AS TEORIAS DO AGENDAMENTO E ESPIRAL DO SILENCIO E AS AÇÕES POLÍTICAS CRIADAS PARA RESOLVER O PROBLEMA DO CRESCIMENTO DA VIOLÊNCIA | 94 |
| CONCLUSÃO | 97 |
| REFERÊNCIAS | 102 |

INTRODUÇÃO

As respostas de políticas na Segurança Pública sempre foram desafios para os governos, que nesse setor precisam ter ações eficazes de combate à criminalidade, uma vez que o clima de insegurança é gerado com a evidência de estatísticas de crimes como assassinatos e roubos. A cobrança por ações eficazes dá-se através da construção da agenda social, que pode ser formada e influenciada pela mídia. Os veículos de comunicação estão entre as vozes ativas de formação do pensamento da maioria. Assim, essa pesquisa propõe-se a investigar a influência da mídia nas ações do governo Agnelo Queiroz no Distrito Federal.

Intitulado *A influência da mídia na determinação de agendas públicas: análise entre reportagens sobre segurança pública e as respostas do governo do Distrito Federal durante 2011 a 2014* o presente trabalho está delimitado pelas seguintes abordagens nas temáticas da área de concentração em Direitos Humanos, Cidadania e Estudos sobre a Violência. A linha de pesquisa é Violência e Segurança. O tema surgiu da necessidade de analisar como a sensação de insegurança é inserida na agenda pública através da mídia e, conseqüentemente, como pode se refletir no comportamento do indivíduo, que pode se sentir desprotegido pelo Estado diante dos números da criminalidade que lhe são apresentados. Assim, uma voz ativa que evidencie algum problema relacionado à violência pode formar a opinião da maioria, colocando o assunto na pauta social. A investigação faz-se importante para mostrar como o governo age com políticas em Segurança Pública quando é cobrado pela mídia.

Portanto, o principal objeto do estudo é compreender em que medida a mídia no Distrito Federal representada por reportagens sobre violência veiculadas em telejornais, especificamente, no *Balanço Geral*, da TV Record, contribuiu nas ações do governo na segurança pública, nos quatro anos (2011 a 2014) de gestão de Agnelo Queiroz, de forma a esclarecer as questões levantadas sobre o tema proposto.

Na representatividade da mídia televisiva, o Distrito Federal tem, hoje, cinco emissoras abertas: Globo, Record, Band, Rede Brasil e SBT. A investigação se concentra apenas em uma emissora: a TV Record, cujos telejornais têm

penetração em todas as camadas da sociedade, sobretudo naquelas que mais sofrem com a violência. Da mesma forma, a emissora desenvolve um jornalismo com linguagem acessível, de apelo popular.

Dentro desse contexto, busca-se responder às seguintes questões: as reportagens veiculadas pelo *Balanço Geral* da TV Record sobre violência influenciaram a agenda social e, conseqüentemente, levaram o governo a mudar as ações no enfrentamento à violência? E qual foi a linha editorial do programa das notícias sobre violência?

Levanta-se a seguinte hipótese: o *Balanço Geral*, com a linguagem popular, tem audiência necessária para influenciar o pensamento do público e, assim, pautar o público e o governo. Os assuntos escolhidos para serem veiculados pela imprensa não são aleatórios. Eles são selecionados de acordo com o editorial do jornal. Por isso, muitas vezes, um assunto é explorado por semanas num telejornal. Geralmente, assuntos que envolvem cobranças de ações públicas do governo são contundentemente esmiuçados no intuito de cobrar soluções para o problema veiculado. Cada vez mais, a assessoria de comunicação do governo tem se preocupado com o que é exibido pela mídia. E, antes mesmo do governador começar a agenda oficial do dia, ele já é informado sobre o que está acontecendo na cidade, o que foi noticiado pela imprensa através de *clipping* de reportagens veiculadas em jornais impressos, rádio e televisão. O trabalho é preparado pela assessoria de imprensa do governo.

Os meios de comunicação de massa na sociedade de hoje mostram crescente influência como formadores culturais e podem ajudar na construção de ideias, hábitos e costumes da sociedade. Atualmente, é possível obter grandes quantidades de informações e notícias muito rapidamente, independentemente do momento em que surgiram. Os meios de comunicação contribuem em larga medida para fixar as formas de pensar da sociedade.

Deste modo, no universo dos meios de comunicação, a televisão se destaca entre os principais veículos formadores de opinião pública.

O objetivo geral desta pesquisa é investigar, por meio das Teorias do Agendamento e a Espiral do Silêncio se o governo do DF mudou as estratégias de políticas públicas em relação à segurança pública sob a influência do que foi noticiado pelos telejornais.

Especificamente busca-se: 1) abordar a influência da mídia na agenda pública; 2) investigar, à luz da concepção de influência midiática na agenda pública, reportagens de grande impacto social na área de segurança pública, nos quatro anos de governo de Agnelo Queiroz; 3) analisar o Plano de Gestão da Segurança Pública, relacionando as ações concretas de combate à violência de acordo com a pauta da mídia para saber se a atividade política do governador se pautou nas reportagens do *Balanço Geral*; 4) abordar a definição de opinião pública e clima de opinião e 5) fazer considerações metodológicas apresentando 10 reportagens sobre violência entre 2011 e 2014.

A base desta investigação são as Teorias do Agendamento, com Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972) e a Espiral do Silêncio, de Noelle-Neumann (1995), que trabalham o poder da mídia em influenciar o que será pensado e falado pelas pessoas através dos noticiários. As duas teses estão ligadas aos fatores psicossociais, como a percepção. A Teoria do Agendamento enuncia que os meios de comunicação são capazes, a médio e longo prazo, de influenciar o que pensar e o que falar. McCombs e Shaw (1972) descobriram que o principal efeito da mídia foi o estabelecimento de agendas. É estabelecida uma correlação entre o que a mídia cobre e o quanto as pessoas pensam como a história é importante.

Esse agendamento é complementado com a teoria do Espiral do Silêncio, que avança um pouco mais sobre o poder midiático. Noelle-Neumann (1995) ressalta a onipresença da mídia como eficiente modificadora e formadora de opinião a respeito da realidade. A Espiral do Silêncio afirma que os noticiários conseguem impor ao público o que pensar. Ou seja, o pensamento do indivíduo pode ser determinado pela mídia. Esse movimento de persuasão leva à formação da opinião da maioria, o que influencia a agenda política.

A influência midiática é fenômeno que tem chamado atenção. Cada vez mais pesquisas, tanto na área de Comunicação como de Ciência Política, têm alargado o assunto sobre a capacidade dos meios de comunicação de influenciar a agenda pública.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, o presente estudo tem por base a pesquisa descritiva, que visa a definir, explicar, classificar e esclarecer o problema apresentado. Por outro lado, busca-se confirmar – ou refutar – a hipótese formulada por meio de pesquisas bibliográfica e documental a partir de referências teóricas em publicações especializadas e em dados oficiais do governo, além de

números do Ibope, que servirão como variável de controle desta pesquisa, vez que a análise do impacto das reportagens do programa só é possível com os números da audiência. Estes recursos foram aplicados à análise da influência das reportagens sobre a violência nas tomadas de decisão do governo do Distrito Federal quanto à criação de uma agenda política com estratégias voltadas para a segurança pública.

A metodologia traz a coleta de dados das ações do governo propostas no Plano de Gestão e aquelas que não estavam previstas. Pretende-se coletar, também, as estatísticas da Secretaria de Segurança Pública em relação aos crimes mais recorrentes no DF, como assassinatos, roubos seguidos de morte e sequestros - relâmpago. A relação estabelecida entre a criminalidade e as ações do governo está ligada ao aumento desses tipos de crime. Faz-se necessário o levantamento de dez reportagens veiculadas ao longo dos quatro anos do Governo de Agnelo Queiroz no *Balanço Geral*. A seleção das notícias é feita de acordo com a audiência. A investigação vai verificar o que foi realizado pelo governo no plano de gestão proposto e as medidas que foram tomadas com o aumento da criminalidade, além da comparação das ações realizadas após a exibição das reportagens selecionadas pela pesquisa. Assim, pretende-se identificar o que pode ter influenciado a mudança de ações do governo. A pesquisa se restringe à TV Record devido à linguagem com apelo popular das reportagens da emissora, além da disposição da emissora para fornecer os dados do Ibope, vez que o Instituto não disponibiliza dados de audiência em arquivo. As fontes coletadas para o desenvolvimento da pesquisa foram levantadas junto aos seguintes arquivos: Arquivo TV Record; Ibope, Secretaria de Governo; Secretaria de Segurança Pública; Biblioteca Universitária; produções acadêmicas (dissertações de mestrado e teses de doutorado); legislações referentes a aspectos importantes; notícias de órgãos de imprensa, tanto impressa como da Internet; documentos e análises relevantes publicadas em *blogs* e outras bases de dados virtuais.

Como justificativa para relevância do tema abordado, destaca-se que a investigação é importante para a Ciência Política porque os efeitos da mídia na agenda pública têm passado por grande evolução desde as denominadas teorias hipodérmicas, que viam o poder potencial da mídia como ilimitado, até a dos efeitos mínimos ou negligenciáveis, segundo a qual as atitudes e os valores dos indivíduos poderiam ser reforçados por ela, mas não mudados.

A contribuição que esta pesquisa traz à Ciência Política é a possibilidade de revelar que as ações do governo no combate à criminalidade podem ser pautadas pela mídia por serem a voz ativa da agenda social. Além disso, este trabalho se faz importante para o estudo da formulação de políticas públicas de combate à violência tendo a mídia como agente colaborador e importante desse processo.

Desse modo, a presente pesquisa é rica seara que se pretende explorar, não de forma exaustiva, mas abordando as questões principais e mais relevantes. Como forma de reforçar o debate, o trabalho está dividido em três capítulos.

O capítulo I – *Influência da mídia na agenda pública* dedica-se à base teórica, fazendo considerações sobre a influência midiática na agenda pública, abordando o jornalismo. O capítulo explana a fundamentação teórica da pesquisa, que parte da Teoria do Agendamento e da Espiral do Silêncio, muito exploradas nas últimas décadas por comunicólogos e cientistas políticos, para explicar a influência midiática sobre a opinião pública. A Teoria do Agendamento foi pesquisada nos Estados Unidos entre 1920 e 1970 e bastante explorada para explicar a influência que os veículos de comunicação exercem sobre a agenda pública. A Espiral do Silêncio nasceu de pesquisas na Alemanha e foi trabalhada no pós-guerra para analisar os efeitos que a mídia exercia sobre o pensamento do indivíduo, o poder de conduzir a opinião pública, e dá destaque à influência da mídia, especificamente à televisão, como importante meio de comunicação de massa como formador de opinião.

O capítulo 2 – *Plano de Gestão na Segurança Pública: ações cumpridas e não cumpridas* aborda o programa analisando a gestão de Agnelo Queiroz nos quatro anos de seu mandato quanto à segurança pública. A análise tem como base a explanação geral da produção de políticas públicas. Dessa forma, são verificadas quais as propostas de segurança foram cumpridas e quais ficaram de fora. Paralelo a isso, são expostas as estatísticas sobre a criminalidade e quais estratégias do governo quando crimes como sequestro-relâmpago, assassinatos e roubos cresceram. No capítulo, é traçada a relação entre o aumento da criminalidade e as ações do governo. Destaca-se que Agnelo Queiroz não especificou políticas públicas definidas e terminou o mandato com números da criminalidade bem mais altos se comparados ao primeiro ano de governo.

O capítulo 3 – *Balanço Geral e a reação do governo* dedica-se a considerações metodológicas apresentando dez reportagens sobre violência entre 2011 e 2014, veiculadas no programa *Balanço Geral*. É feita a relação entre o que foi veiculado pelo telejornal e as ações do governo. Por fim, à luz dos dados expostos, analisa-se como a Teoria do Agendamento e a Espiral do Silêncio se manifestam. A análise mostra se as reportagens causaram alguma reação governamental nas ações de combate à violência que não estavam propostas no plano de gestão. Examina-se, também, conforme a sustentação teórica do trabalho, se a mídia conseguiu construir a realidade e a opinião pública sobre a criminalidade.

A última parte traz a conclusão do estudo.

CAPÍTULO I – INFLUÊNCIA DA MÍDIA NA AGENDA PÚBLICA

O presente capítulo apresenta a fundamentação teórica desta pesquisa, as Teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio. O conceito de opinião pública é usado para a explanação da origem das duas teses, que dão aos meios de comunicação de massa o poder de interferir nas opiniões dos indivíduos e nas discussões públicas. A Teoria do Agendamento se preocupa em como a mídia tenta persuadir o público em ideias e pensamentos. A Espiral do Silêncio sustenta que as opiniões das pessoas são definidas pelos meios de comunicação através do clima de opinião. E, para adentrar essas teorias, faz-se necessário o entendimento de alguns elementos que fazem parte desse sistema que podem exercer forte interferência na opinião do indivíduo. Por isso, o capítulo aborda breves considerações do novo jornalismo, visto como uma nova tendência na forma de jornalismo que propôs algo além dos limites do modelo de mídia tradicional e a importância das assessorias de imprensa como mediadores da comunicação do governo e da mídia. Aborda, ainda, as peculiaridades da televisão que fazem dela um importante veículo de construção da agenda pública sobre o pensamento do indivíduo e o poder de conduzir a opinião pública.

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O NOVO JORNALISMO

O presente tópico aborda o novo jornalismo, também chamado de não-ficção, gênero que surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos e é considerado uma nova tendência na forma de jornalismo que propôs outros moldes para além dos limites do modelo de mídia tradicional de noticiabilidade. Trata-se de dar lugar ao paradigma da notícia como informação. O jornalista deixa de ser autor de textos opinativos para se tornar mediador entre os fatos e a sociedade.

Essa nova tendência não só buscou recuperar os velhos preceitos da pesquisa em jornalismo, aspectos como a comunicação, a pluralidade de vozes e o compromisso ético, como voltou-se para novos aspectos de construção do texto, ou

seja, apresentar os fatos e eventos não de forma eminentemente literária, mas sem deixar de dar cores mais intensas ao texto (COHEN, 1963).

No século XIX, o proletariado, ante a necessidade de fortalecer sua posição para a opinião pública, criou as primeiras associações e, com o intuito de levar suas opiniões e realizações, surgiram os jornais ideológicos.

O século XIX trouxe consigo a revolução industrial e o capitalismo confirmou-se como o sistema econômico da busca incessante pelo lucro. Homens passaram a ser substituídos pelas máquinas. Neste contexto surge o jornalismo empresarial, com o objetivo de atenuar o descontentamento interno das grandes corporações industriais e em resposta à influência crescente das ideologias anarquistas e comunistas. Estas correntes filosóficas por sua vez passam a publicar jornais externando suas posições políticas, nascendo assim os periódicos de empresas e a imprensa sindical e/ou partidária respectivamente. (OLIVEIRA, 2011, p. 143)

A citação destaca a Revolução Industrial e o Capitalismo como fatores que levaram ao surgimento do jornalismo mais voltado ao público em geral, apresentando tanto posicionamentos políticos como, também, fatos de interesse das comunidades envolvidas no contexto do século XIX.

O desenvolvimento do jornalismo, tornando-o parte do dia a dia da sociedade ganhou dimensão mais intensa com o passar do tempo e começou a influenciar com maior intensidade tanto o dia a dia da sociedade como a atuação dos nomes em destaque da época. Um aspecto que pode mostrar a amplitude alcançada pelo interesse desenvolvido a partir do jornalismo teve lugar em 1914 e envolvendo John Davison Rockefeller, homem de negócios rígido – o mais marcante, o mais rico e o mais odiado dos grandes empresários norte-americanos do final do século XIX –, que contratou o jornalista norte-americano Ivy Ledbetter Lee, que teve como missão transformar a imagem negativa do empresário e conquistar a simpatia da opinião pública.

Unidos, o empresário John Rockefeller, fundador da indústria de combustível e ferro Standard Oil, em resposta às críticas dos passageiros insatisfeitos que utilizavam os serviços de sua companhia, proferiu a seguinte frase: “*the public be damned!*” (o público que se dane!). Essa frase, durante alguns anos, resumia o mau relacionamento dos grandes empresários estadunidenses com a imprensa da época. (SOUZA, 2008, p. 12)

Como se percebe, a mudança da imagem do empresário John Rockefeller marcou a história profissional de Ivy Lee, que era um jornalista de renome em Nova Iorque que decidiu usar a profissão de forma diferente, sendo considerado o fundador das relações públicas modernas. Ivy Lee ganhou renome e reputação pública porque conseguiu sensibilizar os seus clientes para tomar os interesses públicos em consideração, adaptando os comportamentos corporativos às expectativas públicas com o slogan “*Good words have to be supported by good deeds*”. Assim, Rockefeller montou o primeiro escritório de Relações Públicas do mundo. Lee, em seu primeiro trabalho, teve a tarefa de transformar a imagem de Rockefeller de tirano a filantropo, o que rendeu a ele o título de fundador das Relações Públicas, berço da assessoria de imprensa, conquistado, por direito e mérito, na história moderna da Comunicação Social (SOUZA, 2008).

A importância observada no trabalho da assessoria, dando nova feição a fatos de relevância e de interesse para a sociedade, o que implica, obviamente, em maior presença do jornalismo em meio à sociedade reforçou a importância pelos serviços prestados à comunicação, começando a ganhar força no campo governamental. Para o jornalismo, existe uma regra importante, qual seja, a notícia “tem de atender, primeiro, ao interesse do leitor; segundo, às conveniências do veículo e somente satisfeitas estas duas condições é que esta pode atender ao candidato” (MANHANELLI, 2004). Para que um político ou candidato alcance êxito em suas pretensões políticas, necessita da figura do assessor de imprensa. em suas pretensões políticas, necessita da figura do assessor de imprensa.

Quanto mais elevada for a pretensão política, tanto maior ser a necessidade de uma boa assessoria de imprensa. O político não deve se iludir: ninguém é autossuficiente ou capaz de cuidar sozinho de todos os pormenores. Uma assessoria de imprensa eficaz é, com certeza, um dos elementos decisivos para o futuro e qualquer carreira política. MANHANELLI, 2004, p.43)

Neste contexto, as assessorias de imprensa e de comunicação se tornaram fundamentais para a comunicação entre o governo e o povo. Com tantas mudanças políticas e sociais, a sociedade civil passou a reivindicar respostas aos seus questionamentos, transformando, então, o papel do profissional da

comunicação em alguém relevante como elo entre a sociedade e o governo. O assessor de imprensa foi o responsável por preencher as lacunas entre a sociedade e os poderes públicos e privados ao repassar informações de órgãos governamentais para as esferas sociais. Desse modo, o desenvolvimento da atividade de assessoria fez muitos jornalistas se deslocarem para esse campo da comunicação.

Ainda na primeira metade do século XX serviços de divulgação no serviço público começam a ser organizados em níveis federal e estaduais, com a presença dos chamados *redatores*, que produziam e distribuíam textos para a imprensa pelos gabinetes e *bureaux* de imprensa instalados em órgãos governamentais. Com os baixos salários pagos pela imprensa, jornalistas eram estimulados a trabalhar em órgãos públicos, faziam a cobertura para esses mesmos jornais. (DUARTE, 2011, p. 2)

Então, a partir do estímulo para trabalhar nos órgãos públicos na metade do século XX, destacou-se a função do profissional jornalista que, atuando como assessor de comunicação, consolidou-se nas relações entre o cidadão e o poder público, sendo o suporte o canal de relação e de controle entre os meios de comunicação e governo. O assessor conquista a credibilidade baseada na ética e no pressuposto de que, para o jornalista de redação, a matéria-prima do seu trabalho é a informação com alto potencial (FENAJ, 2007).

Deste modo, os profissionais de assessorias de imprensa podem ser considerados pontes entre governo e mídia no processo do agendamento de determinado assunto. Tem-se, pois, que, assim como o assessor é o profissional atento ao que é falado pela imprensa para situar o governo, o jornalista, aquele que trabalha nos veículos de comunicação, é a quem compete servir de ponte entre a sociedade e o governo. Quando uma das partes consegue pautar determinado assunto nasce o agendamento, tanto estabelecido pelo governo quanto pela mídia.

Contudo, essa investigação busca apresentar a influência da mídia na construção da agenda social. Assim, o próximo tópico aborda a Teoria do Agendamento, pois se acredita que a mídia tem poder para influenciar a agenda pública ao intervir sobre o que o indivíduo vai pensar. São apresentadas as fontes

inspiradoras dessa tese com intuito de potencializar a compreensão da relação mídia e agenda pública.

1.2 TEORIA DO AGENDAMENTO OU *AGENDA SETTING*

Neste tópico, a pesquisa faz a abordagem teórica da Teoria do Agendamento. Pretende-se aprofundar o estudo desta teoria, sobretudo nas recentes atualizações que Maxwell McCombs (1972), um de seus formuladores, fez acerca da *Agenda-Setting*. Esse modelo teórico destaca a habilidade de influenciar a desenvoltura dos tópicos da agenda pública, ou a relevância que a notícia atribui aos fatos (MCCOMBS, 1972). Também busca discutir os efeitos midiáticos nos pensamentos e ideias do indivíduo, que pode ser direcionado pela mídia sobre determinado assunto. A teoria, que nasceu de pesquisas sobre o impacto de notícias no público, acredita que a mídia não tem capacidade para impor às pessoas o que pensar em relação a determinado tema, mas pode, a médio e longo prazo, influenciar sobre o que pensar e falar.

A teoria sustenta que, em geral, os indivíduos consideram mais relevantes os assuntos que os meios de comunicação veiculam. Isso sugere que são eles que agendam as conversas nos meios sociais. Segundo Pena (2012, p. 142), a mídia nos diz sobre o que falar e pauta nossos relacionamentos.

A Teoria do Agendamento foi formulada por Maxwell McCombs e Donald Shaw em 1970. Eles foram os primeiros a analisar o impacto da mídia na percepção das pessoas. Os dois partem do pressuposto de que os meios de comunicação podem pautar as pessoas porque são formadores de opinião. Deste modo, a Teoria do Agendamento, ou *Agenda Setting*, surgiu como oposição à teoria dos efeitos limitados, que vigorou entre os anos 1940 e 1960, sustentando que a mídia não exercia qualquer efeito sobre a opinião dos indivíduos como, também, contribuía para solidificar as opiniões e as decisões preexistentes (PENA, 2012).

Segundo Antônio Hohlfedt (1997, p. 30), a grande fonte de inspiração dos autores da Teoria do Agendamento foi Walter Lippman, que, em 1920, escreveu a obra *Opinião Pública*.

Lippmann (2008) foi um dos pioneiros na análise da influência da mídia sobre a opinião pública. Segundo ele, a mídia é fonte essencial para a construção das percepções sobre temas de interesse geral. "Nós sabemos que o mundo é baseado especialmente no que a mídia mostra. O resultado desse ambiente são os elementos relevantes da agenda dos meios de comunicação que tornam-se salientes para o público". (LIPPMANN, 2008 p. 29)

A tese de Lippman (2008) era que a mídia é a ponte até a mente do indivíduo em relação à informação. Isso porque o autor acreditava que as pessoas não vivem em ambiente do mundo real. Pelo contrário, elas vivem em um ambiente formado por imagens na cabeça. E a mídia é quem tem o papel importante na criação das imagens desse pseudo-ambiente. Para chegar a essa conclusão, o autor analisou, durante o período da Primeira Guerra Mundial, 110 jornais em 14 cidades dos Estados Unidos, com foco no impacto das notícias sobre a guerra provocado na população e no Congresso Americano. Pequenas notas publicadas nos jornais sobre o trabalho dos soldados em campo de batalha já eram motivo de desentendimento entre democratas e republicanos. Ele relata que, durante a guerra, os jornais publicaram uma nota dando a entender que fuzileiros navais teriam invadido a Itália, país aliado. No Congresso, os republicanos chegaram a pedir o retorno imediato dos fuzileiros.

Além do clima tenso entre os parlamentares, a nota também provocou apreensão entre os familiares dos soldados. Uma semana depois, a mesma imprensa publicou outra nota em que o governo italiano agradecia a ajuda dos militares americanos. Na verdade, o que havia sido noticiado antes não era exatamente a verdade. Mas, como a mídia divulgou, virou realidade. A reflexão que Lippman trouxe foi a capacidade dos meios de comunicação de criar um fato e torná-lo de grande interesse do público,

Para Lippman (2008, p. 16), a mídia tem o poder de construir verdades, já que os meios de comunicação detêm o poder estimulador da imaginação, que é instrumento da construção da opinião pública.

Mas a opinião pública lida com fatos indiretos, invisíveis e enigmáticos, e não há nada óbvio sobre eles. As situações em que a opinião pública se refere são conhecidas apenas como opiniões. O analista, por outro lado, quase sempre assume que o ambiente é conhecido, e se não, então pelo menos, toleráveis, para qualquer inteligência límpida. Esta suposição dele é

o problema da opinião pública. Em vez de, tomar por garantido um ambiente que é facilmente conhecido. (LIPPMAN, 2008, p. 16)

Pode-se entender da citação sobre a opinião pública que o processo de absorção de informação pelas pessoas se dá no processo inconsciente de situações já conhecidas. Por causa disso, Lippman acredita que, dependendo da forma como o assunto é divulgado, a formação da opinião pública pode ser manipulada. Além disso, o processo inconsciente de absorção da informação pode trazer riscos de distorção na compreensão do público.

Para Lippmann, a imprensa é, "no melhor dos casos, serva e guardiã das instituições; e no pior, um meio pelo qual alguns exploram a desorganização social para seus próprios fins." (LIPPMANN, 2008, p. 308)

Foi a partir da avaliação de Lippman sobre a influência da mídia na opinião pública que Maxwell McCombs e Donald Shaw começaram a desenvolver a Teoria do Agendamento. McCombs (1972) acreditava que era preciso investigar os efeitos cognitivos da relação mídia-público. Assim, surgiu o primeiro estudo empírico de McCombs e Shaw com foco nas eleições presidenciais dos Estados Unidos, em 1968, em Chapel Hill, onde fica a Universidade da Carolina do Norte. Eles analisaram a cobertura da mídia nas campanhas políticas e constataram que o principal efeito da mídia foi a construção de uma agenda pública. Ou seja, os meios de comunicação diziam às pessoas o que pensar.

Eles abordaram temas sobre economia, sociedade e racismo. Foram observadas as notícias veiculadas em cinco jornais, dois canais de televisão e duas revistas semanais. Eleitores indecisos entre os candidatos Hubert Humphrey e Richard Nixon foram alvo da pesquisa do Instituto Gallup¹, que mede o nível de agenda pública em vários países. O resultado foi que os temas abordados pelos veículos de comunicação influenciaram o eleitor. Segundo McCombs (2008), a pergunta era: qual o principal problema que as pessoas enfrentam atualmente neste país? As informações escolhidas pelos meios de comunicação correspondiam ao que dizia a agenda pública como sendo os assuntos mais importantes no momento.

¹ Instituto Gallup é uma empresa de pesquisa de opinião dos Estados Unidos fundada, em 1930, pelo estatístico George Gallup.

Constatou-se que as questões consideradas mais importantes pela mídia tiveram a concordância dos eleitores de acordo com a cobertura que os meios de comunicação locais tinham feito sobre cada tema. O método usado consistiu em solicitar aos indivíduos que se manifestassem, através de um questionário, sobre as questões públicas mais preocupantes. As respostas foram, então, comparadas com as categorias derivadas da análise de conteúdo de jornais e programas de televisão. As evidências indicaram que a agenda dos entrevistados era mais parecida com a dos meios de comunicação. Constatou-se que a mídia exerce forte impacto sobre a percepção dos eleitores: a correlação entre a importância dada pela mídia e aquela demonstrada pelos eleitores foi positiva, favorecendo claramente a função de determinar o agendamento. Isto mostra que a agenda do eleitorado era mais parecida com a dos meios de comunicação. Assim, a hipótese postulada sobre a função de definir a agenda redirecionou especialistas a olharem para o poder dos meios de comunicação no sentido de uma nova maneira de entender a relação entre a opinião pública e da mídia (D'ADAMO, *et al.*, 2000).

A teoria analisa a correlação entre o nível de importância que a mídia dá para uma história e em que medida as pessoas pensam que essa história é importante.

Hohlfeldt (1997, p. 44-45) observa que o agendamento ocorre quando os receptores estão sujeitos a circunstâncias que possibilitem o acúmulo de informações geradas pelos meios de comunicação. Essas informações que vão ajudar a construir a agenda social. McCombs sugere a observação de um jornal por algumas semanas para perceber o processo de agendamento midático.

Se você guardar os exemplares do seu jornal preferido durante duas ou três semanas, e em uma tarde passar pelas primeiras páginas, você terá uma noção da agenda que aquele jornal teve ao longo desse tempo. Alguns assuntos estarão nas capas desse jornal por muitas e muitas vezes. Evidentemente, muitos assuntos nem estarão lá. Agenda é simplesmente a questão da cobertura da notícia. (MCCOMBS, 2008, p. 7)

Com isso, a *Agenda Setting* tem a função, diante da pauta midática, de construir a agenda pública com as questões relevantes para o público. Conseqüentemente, há a construção da agenda política com decisões consideradas

importantes para o social. Quando se parte do pressuposto de que a ação do governo é direcionada pela mobilização social, então, o agendamento midiático pode provocar uma reação governamental de políticas públicas em determinadas reportagens veiculadas.

Mas, segundo Wolf (2012), a formação da agenda torna-se o resultado de algo muito mais complexo do que a simples estruturação da ordem do dia de temas e problemas por parte da mídia. Para confirmar sua afirmação, ele cita pesquisa feita por McClure-Patterson, em 1972, durante eleições americanas.

Com a forte cobertura ao final da campanha eleitoral de 1972, que dava a entender que a paz estava próxima, o tema do Vietnã começou a se voltar em favor de Nixon. Sua política externa no sudeste asiático parecia justificada, e essas notícias eram bem recebidas por seus partidários. Estes estavam prontos para acentuar a saliência do tema. No entanto, a situação se mostrava totalmente diferente para os partidários de McGovern: de fato, todo aumento na importância do tema do Vietnã teria produzido para estes últimos uma notável dissonância cognitiva. Com efeito, podia-se prever que, quanto mais os defensores de McGovern fossem expostos à cobertura informativa sobre os acordos de paz, mais estes provavelmente teriam reduzido a proeminência do problema. Os dados confirmam essas previsões. Quanto ao tema do Vietnã, o poder da agenda-setting dos meios de comunicação era claramente mediado pelos hábitos dos eleitores de apoiar um dos candidatos. Os defensores de Nixon eram receptivos em relação à ênfase da mídia; os de McGorven, não. No que se refere às notícias televisivas quanto mais os partidários de McGorven eram expostos à cobertura das redes, mais estes diminuía a saliência do problema Vietnã. (MACCLURE-PATTERSON *apud* WOLF, 2012, p. 154)

Vê-se que o destaque que a mídia deu à paz no Vietnã durante as eleições presidenciais foi favorável a Nixon, que precisava se livrar urgentemente do tema da guerra para evitar uma derrota desastrosa. Nixon chegou a fazer uma visita à China para sinalizar o acordo de paz no Vietnã. O evento teve ampla cobertura da mídia americana e trouxe pontos favoráveis a Nixon, que venceu as eleições. Pode-se afirmar que, durante eleições, uma variedade de diferentes tipos de mensagens foi transmitida através do mesmo meio e, aos poucos, os debates pela televisão tornaram-se uma ferramenta de enorme relevância para promover o nome de um candidato (embora possa agir, também, em sentido contrário). Apenas a título de informação, os debates mais célebres da história eleitoral americana foram os realizados por Kennedy e Nixon, em 1960, e entre Lincoln e Douglas, um século

antes, esse foi o precursor do debate público entre candidatos, algo bastante comum hoje em dia.

A Teoria do Agendamento sustenta que o público tende a incluir ou excluir do seu próprio conhecimento o que a mídia inclui ou exclui dos seus próprios conteúdos. O público atribui-lhes igual importância e é consistente com a ênfase dada pela mídia a esses eventos, problemas ou personagens. A explicação é que a compreensão das pessoas sobre a realidade social é dada pela ação diária da mídia. Assim, conforme observa Shaw e Long (1977), da mesma forma que as rotinas de produção e os valores de notícias em aplicação constante, formam o marco institucional e profissional em que é percebido o sentido público dos acontecimentos, a ênfase constante sobre alguns temas, questões e problemas cria um esquema interpretativo e conhecimento (*frames*) que se aplica mais ou menos conscientemente para orientar o que o público observa.

A mídia fornece mais do que certo número de notícias, ela também define as categorias pelas quais os destinatários podem facilmente colocá-las significativamente dentro de sua coleção de conhecimento. (SHAW, LONG. 1977, p. 103)

Logo, pode-se entender que a mídia traz todos os elementos típicos do mundo cultural moderno e nele exerce papel específico: o de portadora da ideologia dominante, a qual pode influenciar o destinatário a concordar com o que foi noticiado.

Os meios de comunicação desenvolvem funções substantivas em qualquer sistema político. Na maioria das situações, eles são responsáveis por transmitir o eco do que outros atores comunicam, quais sejam: líderes, partidos, governo e cidadãos. Em outros casos, os meios de comunicação funcionam como comparsas de outros atores, tornando-se meios de vida, sustento de outros que apóiam ou criticam aqueles que representam as instituições, políticos ou outros intervenientes no sistema. Em algumas situações, os meios de comunicação tornam-se protagonistas no desenvolvimento de desempenho ou da própria estratégia de promoção de um candidato político (VALLES, 2000).

Assim, Wolf (2012) explica que o agendamento ocorre quando há um nível de percepção de relevância para o tema e, ao mesmo tempo, um grau de

incerteza relativamente alto em relação ao domínio do mesmo, levando o receptor a buscar informar-se a respeito do assunto. As pesquisas de McCombs e Shaw (1972) evidenciaram que a sociedade é sensível aos assuntos que envolvem política. As investigações durante as campanhas constataram que os eleitores aumentavam a busca de informações à medida que elas se desenvolviam e aproximavam-se as eleições.

No Brasil, por exemplo, os programas eleitorais obrigatórios costumam ter audiência, essa procura por informações contribui eficientemente para a definição do eleitor em relação aos temas que o levam a decidir por um candidato”.

A influência da mídia na agenda pública é percebida pelo tempo de exposição que certo assunto é explorado no jornal por semanas. Embora McCombs defenda um período cumulativo de médio a longo prazo, Winter e Chaim Eyal (1981) acreditam que, em se tratando de questões como direitos civis, por exemplo, em três semanas já é possível perceber a influência. Eles citam pesquisas feitas pelo Instituto Gallup em períodos eleitorais e pós-eleitorais norte-americanos. Nos Estados Unidos, a investigação buscou a questão dos direitos civis. Durante 25 anos observou-se de que o resultado da pesquisa mudava com a ideia de que as notícias da mídia iam para cima e para baixo, assim como as respostas da pesquisa Gallup. O resultado dos questionários alterava de acordo com o que estava sendo pautado pela mídia. O mesmo efeito foi encontrado em diversas outras pesquisas feitas ao redor do mundo: as respostas dadas a pesquisas de opinião variavam conforme ao que estava sendo veiculado pela mídia.

Dependendo do veículo de comunicação, a influência midiática pode ser a curto, médio e longo prazo. Wolf (2012, p. 50) diz que “a televisão possui certo impacto a curto prazo na composição da agenda do público”. O tempo dado às reportagens televisivas faz com que o jornalista e o editor-chefe escolham o que será apresentado.

Putnam (2002) argumentou que a televisão produz sentimentos de desconforto entre os cidadãos, o que se reflete nas atitudes, cinismo político e menor participação. A crítica à Teoria do Agendamento argumenta que ainda há evidência empírica suficiente para culpar a cobertura da mídia nas campanhas eleitorais ou tornar os cidadãos mais cínicos, desiludidos ou não se interessarem por política.

McCombs e Shaw (1972) acreditam que a televisão é veículo determinante na agenda social, principalmente, quando as eleições se aproximam. O veículo ganha mais audiência por causa da divulgação das imagens. As reportagens televisivas trazem o impacto e o efeito no momento, e a imprensa impressa faz esse efeito perdurar. A televisão tem impacto rápido porque as imagens colaboram para percepção das pessoas na hora de receber a informação: uma imagem pode dizer tudo.

Para Linn (2006, p. 21), a televisão está presente em praticamente todos os lares brasileiros, seja de ricos ou pobres. Muitas vezes, ela representa o único lazer de uma família. Também por este motivo, tudo o que é propagado na mídia de televisão está presente na vida da família, seja com produtos, músicas ou mesmo jargões de certos apresentadores ou personagens de novelas. A televisão constitui, também, uma fonte de informação da qual muitas pessoas, provenientes de classes menos favorecidas, se valem para se manterem informadas. Justamente por isso, as emissoras de TV aproveitam os horários de maior audiência para difundir comerciais de produtos aos telespectadores.

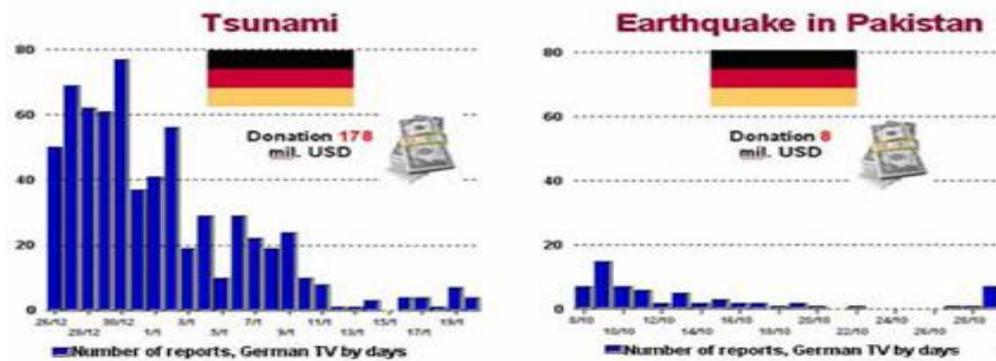
A televisão tem poder de persuasão. Uma de suas estratégias de comunicação consiste em utilizar recursos lógico-rationais ou simbólicos para induzir alguém a aceitar uma ideia, uma atitude ou realizar uma ação. É o emprego de argumentos, legítimos ou não, com o propósito de conseguir que outro(s) indivíduo(s) adote(m) certa(s) linha(s) de conduta, teoria(s) ou crença(s) (MCCOMBS e SHAW, 1972).

Dados do Instituto Internacional Media Tenor (2014) mostram exemplos de influência midiática na agenda social nos últimos 15 anos. Os levantamentos com gráficos constatam que apenas os assuntos que têm destaque na mídia ganham espaço na agenda social. Seguem, abaixo, dois exemplos: a cobertura do tsunami, na Indonésia, em 2004, e do terremoto no Paquistão, em 2005, pela TV alemã.

Houve diferença perceptível entre a cobertura sobre o tsunami que atingiu o Sudeste Asiático e a do terremoto que abalou o Paquistão. O tsunami recebeu cobertura muito mais extensa em todos os países analisados em televisão e mídia impressa que incentivou as pessoas a fazerem doações. No caso do terremoto, com pouca cobertura midiática, o público não estava ciente da necessidade de ajuda na região do Paquistão. Na Alemanha, por exemplo, o tsunami recebeu 666 relatórios nos três canais de televisão em comparação com 66 sobre o sismo. Estes 666

relatórios contribuíram para doações privadas no valor de 178 milhões de dólares, enquanto apenas 8 milhões de dólares foram recolhidos para o terremoto.

Gráfico 1 - Movimento de doações relacionado à exposição do assunto tsunami

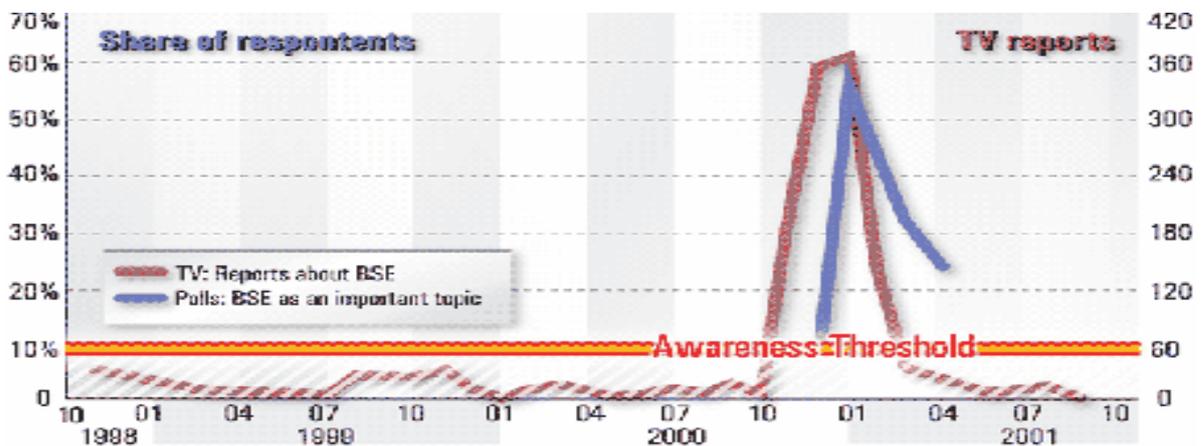


Fonte: Media Tenor (2014)

O gráfico 1 mostra que o movimento de doações está relacionado à exposição do assunto. Quanto mais exposição o assunto obteve na mídia, mais ele entrou na agenda social.

Outro exemplo foi a cobertura da doença da vaca louca no noticiário de TV da Alemanha entre 2000 e 2001. Várias histórias de BSE (vaca louca) no noticiário provocaram aumento dramático na preocupação do público sobre esse tema. Após três meses, a cobertura da mídia sobre o assunto caiu. A sensibilização do público, posteriormente, declinou também a um índice semelhante.

Gráfico 2 - Cobertura da doença da Vaca Louca no noticiário de televisão

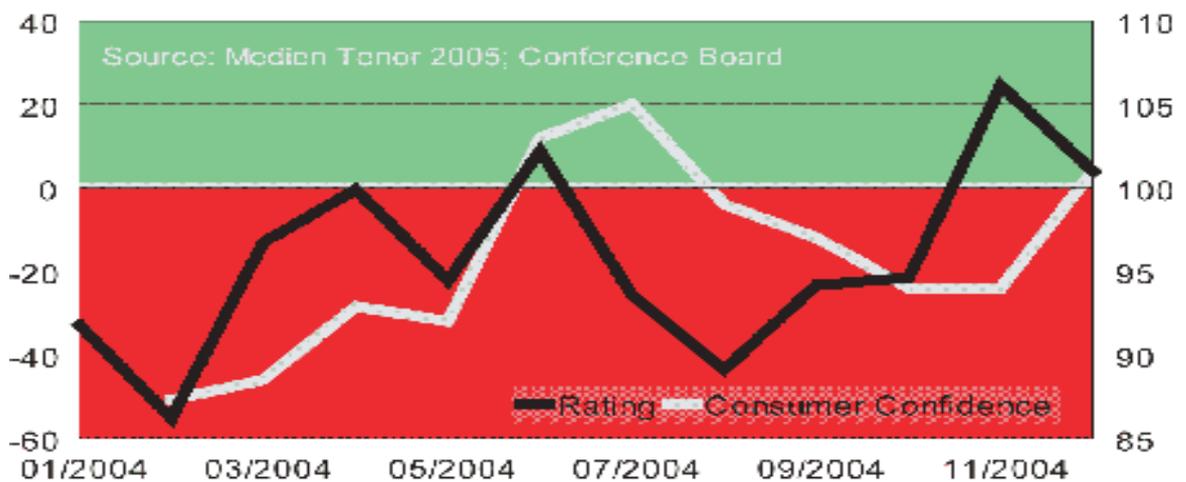


Fonte: Media Tenor (2014)

O gráfico 2 mostra que a variável da mídia representada pelo traço vermelho se deslocou quase 60% com as reportagens sobre BSE fazendo com que o traço azul representando a agenda social se deslocasse no mesmo nível que a mídia.

Nos Estados Unidos, em 2004, o instituto de pesquisa Tenor mediu a confiança do consumidor no desenvolvimento da economia. Antes das eleições norte-americanas, as três principais redes de televisão do país apontaram para os problemas relacionados com o desenvolvimento da economia dos EUA. Os jornais reduziram as expectativas e a confiança do consumidor caiu em conformidade. No entanto, a partir de agosto, a apresentação começou a ser mais positiva e a confiança do consumidor, posteriormente, seguiu a classificação da TV. O índice de confiança tende a seguir a classificação do desenvolvimento econômico com o atraso de cerca de um mês. O gráfico 3 abaixo mostra que o deslocamento do consumidor é de acordo com notícias positivas ou negativas da mídia sobre o assunto.

Gráfico 3 - Deslocamento do consumidor de acordo com notícias positivas ou negativas da mídia sobre a classificação do desenvolvimento econômico



Observe-se que entre os meses de janeiro e março o traço preto que representa o nível de confiança da mídia ficou baixo. Com isso o traço branco, que é a confiança do consumidor, também permaneceu baixo. Mas, quatro meses depois, mesmo com a queda de confiança da mídia, a confiança do consumidor subiu.

Todavia, um mês depois caiu junto à mídia. A explicação para essas diferenças da variação dos traços em agosto pode estar no conceito de efeito acumulativo das notícias, que podem demorar algumas semanas para influenciar a agenda social, haja vista que, em agosto, a mídia mudou de opinião sobre a confiança no mercado.

Os exemplos citados mostram que a mídia também tem o papel de orientar. Segundo McCombs (2008), quando as pessoas buscam informação, elas estão atrás, na verdade, de orientação. A partir daí, os assuntos ganham força na agenda social através da mídia, que escolhe o que tem lugar de destaque no noticiário.

A Teoria do Agendamento concentra-se na seleção de temas como ferramenta fundamental para determinar as percepções das audiências em relação ao grau de relevância dessas questões, ou seja, o foco da *Agenda Setting* está na capacidade da mídia para regular a importância das informações divulgadas pelo estabelecimento de uma ordem de prevalência de alguns tópicos sobre os outros e favorecendo a percepção específica da audiência sobre questões coletivas.

São os meios que decidem quais os temas serão incluídos ou excluídos da agenda para promover ou inibir a discussão pública. A partir dessa perspectiva, a agenda da mídia consiste no conjunto de notícias diárias por ela divulgado que intervém na e afeta a dinâmica da agenda pública.

A discussão em torno da Teoria do Agendamento é o controle midiático nas relações entre os veículos de comunicação a sociedade e o poder constituído; é a capacidade que os meios têm para sugerir pautas e temas nas discussões públicas. Além disso, essa agenda pode colocar determinado assunto como relevante e, ainda, hierarquizá-lo. Há assuntos que são noticiados, mas não são colocados como assuntos centrais.

As ações do governo podem ser influenciadas pela mídia porque as decisões políticas sempre precisam contemplar a agenda social. Por isso, tudo é acompanhado pelo governo, que, por meio da assessoria de imprensa, monitora o que é veiculado. Em 2013, o governo acompanhava pela mídia a ação de policiais militares do Distrito Federal durante a operação tartaruga, durante a qual policiais demoravam a chegar às ocorrências em protesto por reajuste de salário. Tudo o era veiculado na imprensa e, dependendo do fato, o Secretário de Segurança e o Comandante da PM vinham a público falar sobre o que estava acontecendo na tentativa de acalmar a população, ou seja, a agenda social. A opinião pública é

muito importante para quem está no governo. Noelle-Neumann (1995, p. 45) explica que “o poder concentrado de opiniões semelhantes mantidas por pessoas particulares produz consenso que constitui a base real de qualquer governo”. No caso, essas pessoas particulares são aqueles que detêm a voz ativa para a formação da opinião da maioria, entre eles, a mídia, que consegue pautar os assuntos que considera importantes e relevantes, de acordo com os interesses da linha editorial do noticiário. E, depois, constrói a opinião pública, que é o termômetro,

Os dados apresentados pela mídia recebem mais consideração e têm um peso maior do que os dados que são válidos a partir de um ponto de vista estatístico, mas eles são emocionalmente neutros (D'ADAMO, *et al.*, 2000).

Os filósofos da escola de Frankfurt também falam muito sobre o grande impacto da mídia na vida das pessoas. Numa outra vertente similar à Teoria do Agendamento, o fetichismo, de Adorno, aborda a influência da mídia na escolha cultural do indivíduo. Para Adorno, a mídia atua como aparelho ideológico que garante às elites, consenso e lucro no negócio. A mídia legitima o sistema político e econômico (CHOMSKY; HERMAN, 1990; PARENTI, 1992).

Adorno (1996), ao abordar o fetichismo², observa o fenômeno midiático situado na indústria cultural. Para o autor, o mercado e a opinião pública, corrompidos pela propaganda, sugerem que o sucesso e, portanto, o nível de consumo e reconhecimento de uma mercadoria, influencia a concepção do gosto da massa ao mesmo tempo em que subtraem dela a possibilidade de se posicionar criticamente diante das mercadorias de sucesso. Em um contexto de urbanização, a civilização de massa transforma as pessoas em produtores e consumidores. Nesse sentido, Adorno afirma que a indústria cultural, é um "sistema de caos cultural" em que os produtos culturais são "fabricados" no âmbito de processos de produção industrial.³

² O conceito em Adorno é explicado no tipo de valorização dada a mercadoria que a “massa” recebe. Em seu estudo o autor analisa a banalização da produção musical. É imposto ao indivíduo o que ele ouvir e apreciar. Esse, por sua vez, aceita a mercadoria apenas porque o produto está sendo consumido pela massa.

³ Adorno desenvolve de maneira sistemática a relação entre cultura e mercadoria. Ele não concordava com a visão de uma arte de massa que pudesse resolver a contradição entre reflexão e fruição. Busca provar, em seus estudos, que a cultura de massa não é arte, e que a função da indústria cultural seria narcotizante e se realizaria como entretenimento. O público, ao se divertir, seria captado pelo fetichismo do produto, se afastando de qualquer atitude reflexiva, ou seja, seria encantado.

Assim, verifica-se que os meios de comunicação também são usados para formar as tendências da opinião pública, para influenciar os eleitores, mudar atitudes e comportamentos, demolir ou construir mitos e vender produtos. Essa capacidade midiática torna-se possível porque a mídia consegue alcançar a massa. Ao atingir a maioria, tem-se o agendamento do assunto evidenciado pela imprensa.

E para reforçar o poder da mídia de construção da agenda social, o próximo tópico aborda a segunda teoria que norteia este trabalho, a Espiral do Silêncio, de Noelle-Neumann, que complementa a do Agendamento e acrescenta um aspecto a mais em relação ao poder da mídia. A Espiral do Silêncio sustenta que os veículos de comunicação podem definir sobre o que a sociedade deve pensar, uma ação persuasiva que pode levar à formação da opinião pública e, conseqüentemente, influenciar a agenda política.

1.3 A TEORIA DA ESPIRAL DO SILÊNCIO E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA

O presente tópico aborda o processo de formação da opinião pública através da Teoria da Espiral do Silêncio, que vem se somar à Teoria do Agendamento no esforço de explicar a capacidade da influência da agenda midiática sob ângulo diferente porque a Espiral do Silêncio afirma que a mídia vai além da influência na agenda social.

Segundo Pena, “a reprodução da ideologia dominante também pode ser explicada pela própria relação entre a mídia e a opinião pública, como inscrito na teoria da espiral do silêncio” (2012, p. 155). Pode-se afirmar, pois, que essa teoria sustenta que a integração social é buscada, também, por meio da opinião do grupo. Assim, os indivíduos tendem a se expressar conforme o ponto de vista da maioria como forma de prevenir a possibilidade de isolamento, vale dizer que se a opinião de determinado indivíduo vai contra o padrão estabelecido, ele tende a manter-se em silêncio. Ele pode não mudar sua opinião, mas opta por mantê-la para si.

Conforme a Teoria da Espiral do Silêncio, a influência midiática é tão forte na percepção e na formação da opinião pública que mesmo que a pessoa tenha opinião formada sobre determinado assunto, ela tende a pensar ou se manifestar de

acordo com o que pensa a maioria das pessoas, ou seja, de acordo com a opinião pública formada sobre determinado tema. A Espiral do Silêncio é uma teoria das áreas da Ciência Política e da Comunicação Social dada pela cientista política alemã Elisabeth Noelle-Neumann, em seu livro *The Spiral of Silence*. A teoria procura entender o processo de formação e disseminação da opinião pública. A autora acredita que a opinião pública se dá pela pressão social da maioria imposta sobre aqueles que defendem uma opinião minoritária. Na obra *A opinião pública: a nossa pele Social* (1977), Noelle-Neumann estudou a opinião pública como uma forma de controle social em que os indivíduos adaptam seu comportamento às atitudes, prevalecendo sobre o que é aceitável e o que não é. A opinião pública é, para Noelle-Neumann, essa pele formada pela maioria e que dá coesão à sociedade.

Tal teoria acredita que os meios de comunicação não apenas estabelecem sobre o pensar ou opinar do público, como também têm o poder para determinar o que o indivíduo vai pensar e dizer.

A Teoria Espiral do Silêncio estuda como os indivíduos se ajustam às correntes majoritárias, à conformidade social e ao fortalecimento dessas correntes. Segundo Noelle-Neumann (1995), é sabido que as pessoas ajustam seus pontos de vista à agenda dominante para evitar sentirem-se isoladas, mas o que acontece com as ideias inovadoras faz líderes, pessoas com voz ativa, em todos os campos nadarem contra a corrente. Artistas, cientistas, pensadores e reformadores sociais conseguem impor à sociedade mudanças graduais em seus critérios (por exemplo, reformistas e revolucionários para os direitos democráticos e sociais, líderes trabalhistas que levaram a mudanças de emprego, as mulheres que lutaram pelo voto feminino, cientistas como Einstein, Darwin, Freud e outros que revolucionaram o conhecimento). Noelle-Neumann, referindo-se aos inovadores, afirma que "enquanto a opinião pública, para uns, significa pressão; para outros significa se conformar" (1995, p. 186).

No entanto, existem outros aspectos que mostram a força da teoria. O isolamento na sociedade é um fato latente que afeta a todos de forma igual e que determina e explica muitos dos processos sociais. Para Noelle-Neumann (1995) a opinião pública afeta todos os membros da sociedade e exerce pressão sobre o indivíduo por temor de serem socialmente isolados.

As pessoas, como os animais, têm um medo inato de isolamento. (...) Este medo faz o homem, instintivamente, se esforçar para ser aceito (...) [evitar] isolamento em áreas disputadas onde existem valores em jogo. Nessas áreas, inicia um processo que chama de a Espiral do Silêncio. Ainda há um segundo tipo de silêncio que põe fim ao processo: A revisão vencedora não pode ser contestada (...). Uma vez declarado um valor, ninguém pode discordar com ele sem correr o risco de ser excluído da comunidade. (NOELLE-NEUMANN, 1995, p. 16)

Segundo a autoria, esse “medo do isolamento” é o que lança a hipótese de silêncio.

Correr em grupo é um estado de relativa felicidade; mas se não for possível, porque você não quer compartilhar publicamente uma convicção aparentemente de modo universalmente aceito, pelo menos se pode permanecer em silêncio como segunda melhor opção, para continuar a ser tolerado por outros. NOELLE-NEUMANN, 1995, p. 18)

A partir daqui, Noelle-Neumann (1995) constrói uma definição de opinião pública como as "opiniões sobre temas polêmicos que podem ser expressos em público sem se isolar".

A estudiosa tem base o conceito de “clima de opinião”, que, segundo ela, é a opinião vigente, ponto para onde convergem as opiniões individuais. A autora alemã acredita que o clima de opinião é um fator psicossocial. Para ela, as pessoas têm um sexto sentido, intuição, que identifica o clima de opinião. Este sentido extra é definido de *Quasi-Estatical Organ Sensing*, De acordo com Banzé (2014, p. 2) “este sentido capacita os indivíduos a sentirem flutuações na convergência de pensamentos instantaneamente e em perfeita sincronia”. Esta sensibilidade faz com que as pessoas tenham pensamentos que convergem num ponto, o pensamento vigente, formando o pensamento da maioria.

A tese ressalta que o comportamento do indivíduo é influenciado pela opinião da maioria, que constrange a pessoa a ter o mesmo pensamento, caso contrário o indivíduo corre o risco de ficar isolado da vida social por não fazer parte desse processo. Ao não expressar suas opiniões, em nome do coletivo, o indivíduo acaba entrando numa espiral de silêncio. Isso porque, quando a pessoa percebe

que a maioria pensa diferentemente dela, ela se adapta àquilo que imagina ser o pensamento do coletivo.

Assim, de acordo com o pressuposto anterior, as principais questões relevantes para a mídia conseguem atingir o público e orientar as suas percepções. Lippmann (2008) assevera que há uma relação estreita entre mídia e opinião pública. O autor menciona o modo como as pessoas acessam o mundo exterior e a sua própria existência, formando imagens em suas mentes. De acordo com Cohen (1963, p. 17), "a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, mas tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos seus próprios leitores sobre o que pensar".

Neumann (1995) postula que os meios de comunicação, especialmente a televisão, tem poder para gerar o clima de opinião; e, como mediadores em espaços públicos, conseguem convencer a população de que a propagação de um assunto é reflexo da realidade.

O indivíduo observa o seu ambiente social, estima a distribuição de opiniões a favor ou contra os seus próprios pontos de vista e avalia a força e a mobilização e urgência, bem como as chances de sucesso de alguns pontos de vista ou propostas. A opinião pública será aquela que pode ser expressa abertamente, sem risco de sanções por aqueles que são maioria em determinado assunto.

A maneira empírica da Espiral do Silêncio para medir a opinião pública está nas pesquisas e testes realizados com questionários. Noelle-Neumann, a fim de simular os perigos do isolamento social, realizou um experimento de campo em 1976, com o tema "fumar na presença de não-fumantes", o tema envolvia os dois lados: fumantes que defendiam e outros contra. A questão era quem ia abster-se de não fumar na presença dos não fumantes. Os fumantes que defendiam o direito de fumar na presença de não fumantes após serem ameaçados verbalmente mostravam pouco interesse na discussão. O medo ao isolamento fez com que eles se calassem e concordassem com o lado mais agressivo. Já os que eram contra cresceram na conversa porque contaram com uma voz mais forte e agressiva.

Essas pesquisas de opinião e atitude foram, desde o início, relacionadas ao conceito de opinião pública. Depois dos resultados dessas pesquisas de opinião, Noelle-Neumann passou a desenvolver novos tipos de perguntas e modelos analíticos com base em uma interpretação do conceito de opinião pública (NOELLE-NEUMANN, 2010).

De acordo com Noelle-Neumann (1984), os seres humanos percebem sua avaliação quase por estatística (o que vale é o pensamento majoritário) a maioria foge do isolamento social. As majorias tendem a expressar suas opiniões, enquanto a autocensura prevalece entre as minorias (NOELLE-NEUMANN, 1984).

Noelle-Neumann (1995) ressalta que as opiniões da sociedade são balizadas pelos meios de comunicação e também por grupos sociais com força para expressar suas ideias. A Espiral do Silêncio afirma a mídia como onipresente, modificadora e formadora de opinião com base no conceito de percepção seletiva e no efeito de acumulação provocado pela mídia dentro da concepção da Teoria do Agendamento. E chama atenção para o poder da mídia, em especial a televisão, para influir sobre o conteúdo daquilo que as pessoas pensam. A opinião pública é, na verdade, a opinião da maioria que pode se expressar livremente, na medida em que tenha acesso aos meios de comunicação. Glynn e McLeod (1984, p. 1) apontam que a Teoria da Espiral do Silêncio “indica que a percepção da opinião pública motiva a vontade de expressar opiniões políticas”.

Na abordagem sobre o assunto, Hohlfeldt *et al* (2012) citam o ponto de partida das pesquisas feitas por Noelle-Neumann, que chegou à conclusão da importância da mídia na formação do clima de opinião e na persuasão midiática naquilo que a pessoa pode vir a pensar e dizer, conseqüentemente, o assunto que prevalecerá na agenda social. Noelle-Neumann partiu primeiramente da análise de diferentes levantamentos de opinião na Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial feitos pelo instituto de pesquisa Allensbach, nos quais ela constatou que a mesma pergunta feita em diferentes períodos aos alemães a respeito de si mesmos e da autoimagem recebia diferentes respostas de ano para ano. As pesquisas foram aplicadas durante 24 anos, de julho de 1952 a junho de 1976. Nesse período, os entrevistados foram questionados sobre quais qualidades eles viam nos alemães. Ao longo desses anos, verificou-se que a resposta que cresceu significativamente foi a que os entrevistados diziam desconhecer boas qualidades nos alemães.

De 96% dos pesquisados que reconheciam terem os alemães boas qualidades, em julho de 1952, caíra-se para 80% em maio de 1972 e chegara-se a 86% em junho de 1976. Paralelamente, a mesma pergunta feita a jornalistas alemães por amostragem, no verão de 1976, atingira a média de 78% de respostas positivas, apenas. Quanto à visão negativa, subira de 4%, em julho de 1952, para 20% em maio de 1972 e baixara para

14% em junho de 1976, ficando em 22% no verão do mesmo ano, média da mesma resposta quando entre os jornalistas. (HOHLFELDT, 2012, p. 221)

Na pesquisa citada acima, os dados mostram a relação de confiança dos cidadãos com os jornalistas. Constata-se que as respostas dos cidadãos acompanharam o clima negativo ou pessimista dos jornalistas em relação às boas qualidades do povo germânico. Em 1952, houve queda de quase 16 por cento das repostas positivas sobre as qualidades dos alemães. Enquanto, no mesmo período, houve crescimento de 20 por cento das respostas negativas entre os jornalistas. Já em 1976, as respostas positivas dos entrevistados em relação ao povo germânico voltaram a crescer, acompanhando o crescimento da confiança dos jornalistas nos alemães. Ou seja, a pesquisa mostrou que as respostas dos entrevistados variavam de acordo com as respostas positivas ou negativas dos jornalistas, que produzem as notícias e formam a opinião pública.

Paralelo a esta análise, Noelle-Neuman investigou os programas televisivos no período em que houve baixa nas respostas positivas em relação às boas qualidades dos alemães. Das 39 menções ao caráter alemão feitas generalizadamente em diferentes programas de TV, 32 eram negativas. Estendendo a pesquisa para toda mídia alemã, de 82 referências, 51 foram negativas e apenas 31 positivas. Ou seja, o período em que o instituto Allensbach constatou queda na autoestima dos alemães coincidiu com a fase de notícias negativas sobre o povo germânico veiculadas pela mídia. Por isso, Noelle-Neumann (1995) entendeu que os meios de comunicação não tinham apenas uma influência de percepção, mas também de persuasão na agenda social.

A opinião pública é o resultado de interação entre as pessoas e seus ambientes sociais. Noelle-Neumann (1995) entende o processo de formação da opinião pública a partir da perspectiva de sua Teoria da Espiral do Silêncio. Pode-se considerar a opinião pública como um conjunto de expressões comportamentais ou simbólicos que refletem as atitudes mentais de uma comunidade, quer em matérias políticas, culturais ou quaisquer outras questões.

Para Noelle-Neumann (1995), os fenômenos da opinião pública estão muito mais envolvidos com questões de tradições, valores sociais, preconceitos, modas e julgamentos coletivos que soam grandes controvérsias na vida cotidiana.

A Espiral do Silêncio se concentra em mostrar possível conexão entre a mídia e a mudança de opinião. Durante um ano, entre 1966 e 1967, Noelle-Neumann investigou o resultado provocado pela chegada da televisão às casas de alemães, que até então nunca tinham tido acesso a essa mídia. Segundo Hohlfeldt (2012), Noelle-Neumann, “notou que o interesse pela política crescera de 36% para 44% entre aqueles que haviam adquirido a televisão”. O crescimento foi maior entre as mulheres porque ficavam em casa mais que os maridos. A partir daí a Teoria Espiral do Silêncio se aprofundou ainda mais no conceito de opinião pública. Noelle-Neumann buscou, como base, a evolução histórica da concepção de opinião pública. E contextualizou em suas pesquisas conceitos definidos por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, John Locke, James Madison e Walter Lippman a respeito da opinião pública. “Cada qual, em determinado momento, levantou uma questão que, na combinação dos conceitos buscados por Noelle-Neumann, terminou por contribuir para a constituição da sua teoria” (HOHLFELDT, 2012, p. 224). A pesquisa colocou Rousseau como um intérprete da Espiral do Silêncio porque, ao falar das leis que estruturam o Estado, o filósofo colocou a opinião pública mais importante do que o direito público, o privado e o civil. Para Noelle-Neumann, em Rousseau, a opinião pública é a lei maior, que é sentida, percebida.

A mais importante, que não está gravada em mármore e bronze e sim no coração dos cidadãos; uma verdadeira constituição do Estado cuja força se renova a cada dia, que dá vida às outras leis e as substitui quando envelhecem ou desaparecem. Refiro-me à moral, aos costumes e, sobretudo, à opinião pública. (ROUSSEAU, 1959/1995, p. 30)

Na citação acima, percebe-se a dinâmica da Espiral do Silêncio: a opinião da maioria formada pelo pensamento coletivo pode trazer mudança na agenda social. Na verdade, o que o coletivo sente e diz determina as ações do Estado.

Outro inspirador dessa teoria foi John Locke, que falou sobre o assunto no *Ensaio sobre o entendimento humano*:

Há que distinguir três tipos de leis. A primeira, a lei divina; a segunda, a lei civil; e a terceira, a lei da virtude e do vício, da opinião ou da reputação ou a lei da moda. Para compreendê-la corretamente, há que se levar em conta

que, quando os homens se unem em sociedades políticas, ainda que entreguem ao público a disposição sobre toda a sua força de modo que não possam empregá-la contra nenhum cidadão além do que permita a lei de seu país, conservam sem dúvida o poder de pensar bem ou mal, de aprovar ou censurar as ações dos que vivem e mantêm alguma relação com eles. (LOCKE, 2000, p. 18)

Para Locke, a opinião pública está ligada a soberania do público que determina as leis e costumes.

O conceito de opinião pública de James Madison foi outra base para a Espiral do Silêncio. Em 1788, na obra *O Federalista*, Madison (1993) afirmou que o governo tem como base, também, a opinião pública, haja vista que é o pensamento da maioria que compartilhou determinada informação.

Se bem pode ser correto que todo governo se baseie na opinião, não o é menos que o poder da opinião sobre cada indivíduo e sua influência prática sobre sua conduta depende em grande medida do número de pessoas que ele acredita tenham compartilhado da mesma opinião. A razão humana é, como o próprio homem, tímida e precavida quando se deixa sozinha. E adquire fortaleza e confiança em proporção ao número de pessoas com as quais está associada. (MADISON, 1993, p. 50)

Madison quer dizer que as ideias e pensamentos sobre um assunto ganham força dependendo da quantidade de pessoas que compartilham e expressam a mesma percepção. Quanto maior for o número de pessoas atingidas, mais chances de se formar uma opinião pública sobre a ideia e os pensamentos defendidos. Veja-se também em Cervelline e Figueiredo:

A ideia de opinião pública ficou muito contaminada com o surgimento das pesquisas de opinião, na década de 1930 nos EUA. Como o conceito de opinião pública é anterior às pesquisas e como as pesquisas retratam os aspectos mais visíveis, interessantes e discutidos da opinião pública, é natural que a associação pesquisa-opinião pública seja feita, ainda que essa associação certamente não ajude no esforço de se conceituar algo que, afinal, existe independentemente das pesquisas. (CERVELLINE; FIGUEIREDO, 1995, p. 173)

Cervellini e Figueiredo sustentam que a opinião pública existe independente de pesquisas que comprovem a existência. Para eles, pensar como coletivo é natural do indivíduo.

Slavoj Žižek (1993) sugere que nós vivemos em um mundo imaginário. A realidade é virtual, feita por representações e significados que nos permitem dar sentido ao mundo. Em contraste, o real pode não ser diretamente representado, porque é precisamente o que não pode ser incorporado na ordem simbólica. A realidade é uma interpretação simbólica do real. Ficção é o mundo das possibilidades do que poderia ser e nunca foi e sabemos que nunca vai acontecer. A irrealidade da ficção não é tão implausível ou fantástica, mas o que sempre é possível na realidade.

Pode-se entender que os meios de comunicação são a conexão entre os conceitos de realidade e ficção, porque sugerem a narrativa ou comunicação de eventos baseados em fatos reais. Na construção da opinião pública feita pela mídia há um jogo entre a ficção e a realidade (COHEN, 1963). A evidência de determinado assunto ganha força de acordo com a importância estabelecida pela imprensa. A versão apresentada sobre o fato intensifica-se com o poder de trabalhar o imaginário do indivíduo.

Assim como na Teoria do Agendamento, o conceito de opinião, de Walter Lippman, foi usado como base para a Espiral do Silêncio. Como já descrito anteriormente neste capítulo, para Lippmann (2008), a opinião é formada através da imaginação e da percepção do indivíduo. O que a maioria pensa a respeito de determinado assunto é construído por quem pode estimular essa imaginação: os meios de comunicação.

Entende-se do real versus o imaginário como representações historicamente construídas que colocam em campo forças que se relacionam e definem o imaginário acerca do real como construção social. A sociedade trabalha com signos⁴, com princípios, muitas vezes involuntários, que não são percebidos no dia a dia. O imaginário social é construído a partir do clima de opinião, ou seja, pelo sexto sentido da maioria (NOELLE-NEUMAN, 1995).

Noelle-Neuman (1995) adaptou os conceitos citados acima a sua percepção e aos resultados de suas pesquisas para chegar à definição de opinião

⁴Um signo busca representar, em parte pelo menos, um objeto que é, portanto, num certo sentido, a causa ou determinante do signo, mesmo se o signo representar seu objeto falsamente.

pública pela Espiral do Silêncio, que afirma que a opinião pública pode ser pensada como a soma de opiniões particulares expressas. De acordo com Taylor (1982), as opiniões das pessoas são mais ou menos constantes e o indivíduo pode expressá-las ou não.

Portanto, Noelle-Neumann (1995) parte da seguinte constatação: os indivíduos observam a realidade social e, ao perceberem certas tendências ou correntes de opinião da maioria, acabam por aceitar tal opinião por medo do isolamento⁵. Ou seja, avaliam o ambiente dominante para assim expressarem ou não as suas ideias.

Ainda de acordo com Noelle-Neumann (1995) a opinião pública é a chave para a mudança social. E, apesar de não parecer nenhuma regra em um determinado tempo, se mais forte e mais generalizada, é maioria, ou seja, tem grande potencial para mudar a agenda pública. Entretanto, para Noelle-Neumann (2003) não é possível delimitar o conceito de opinião pública. Mas, alguns conceitos criaram interesse social e político. Segundo Taylor (1982), a interação social faz com que as pessoas influenciem-se na vontade de expressar opiniões. O autointeresse dos indivíduos de se protegerem molda suas opiniões por causa do medo do isolamento social.

Noelle-Neumann (1995) concluiu que a maioria das pessoas são influenciadas pelo que se diz e pensa. O indivíduo, mesmo defendendo ideia contrária, acaba por expressar outra com medo de ficar fora do coletivo. A esse fenômeno psicológico Noelle-Neumann chamou de “clima de opinião”, que leva ao pensamento do coletivo. As pessoas se guiam pelo clima gerado pela ideia da maioria.

É importante ressaltar que, para analisar o papel da mídia na formação da opinião pública, deve-se contar com a força da mídia como voz ativa sobre as demais vozes. Os meios de comunicação fornecem visões dominantes, tornam visível até assunto fora das discussões sociais. Por função de definição de agenda, a mídia fornece os tijolos, para construir a opinião pública através de suas representações, estereótipos e valores (LIPPMANN, 2008). Muitas vezes, através do tratamento temático ou repetição de temas (facilitando o efeito cumulativo). Para

⁵O isolamento é uma das consequências quando o indivíduo expressa suas opiniões minoritárias. Quando isso acontece a pessoa já não consegue mais participar das discussões sociais, segundo Noelle-Neumann (1995)

Noelle-Neumann (1995), significa, que os veículos de comunicação não somente refletem a opinião pública, mas são formadores dessa opinião. Para tanto, Noelle-Neumann assevera a importância das pesquisas de opinião:

Se observamos a tendência dos indivíduos para avaliar o clima de opinião e tendências, a fim de evitar o seu isolamento, obtemos novas ferramentas para medir a opinião pública através de pesquisa de opinião: 1. As medições que mostram como cada entrevistado avalia o clima da opinião e do seu desenvolvimento futuro. Estas medições revelam-se mais sensíveis a alterações do que questões tradicionais sobre opiniões próprias do inquirido. 2. Medidas de prontidão pessoal para defender as opiniões em si, mostrando-confiança ou a falta dela, com base em percepções ou sentido quase estatística da distribuição das tendências maiores e menores. A vontade de participar em negociações sob condições variáveis, serve como indicador de confiança na situação do lado vencedor. Essa confiança, por sua vez, influencia o clima de opinião em um processo em espiral. 3. A medida da polarização entre os partidários dos pontos de vista opostos que mostram o processo pelo qual as duas partes, cujos membros são evitados os outros e procuramos ouvir apenas para os membros do seu próprio sector são formados. A sensação ou percepção quase estatística é assim perturbada. (NOELLE-NEUMANN, 2010, p. 14)

Ela sustenta que a mídia, especificamente a televisão, consegue criar o clima de opinião por ser voz ativa de ideias e pensamentos. Numa eleição, por exemplo, quando são veiculadas notícias de intenção de votos com destaque para quem está na frente, há a tendência das pessoas decidirem votar em quem estiver liderando as pesquisas. E essa percepção é provocada pelo clima de opinião que move a Espiral do Silêncio.

A imprensa produz certamente algum efeito no clima de opinião pública e certamente por isso é vista como objeto de disputa pelos atores envolvidos em conflitos políticos. Há, na verdade, uma longa história do uso dos mass media para animar os fronts interno e externo, de civis e soldados ao mesmo tempo. (WAINBERG, 2005 p. 45)

Dessa forma, os meios de comunicação podem influenciar o processo de formação de opinião pública na medida em que conseguem expressar pensamento sobre determinado assunto como, por exemplo, o porte de armas para qualquer cidadão. No Brasil, há grupos favoráveis e contrários. O grupo que tiver mais força consegue se expressar através da mídia, que tem mais voz.

Quando o telejornal pauta durante semanas o crescimento da violência numa cidade, pode ser criado um clima de opinião de insegurança e, por mais que alguém não se sinta inseguro, vai se calar e aderir ao clima do medo, expressando o mesmo pensamento da maioria. Assim, a Espiral do Silêncio se coloca como aplicação e desdobramento da Teoria do Agendamento. E chama atenção para mostrar que a mídia possui força de influência ainda não dimensionada. A teoria afirma que o que é selecionado e noticiado pela mídia tem como consequência a formação da opinião pública e, assim, o discurso midiático pode influenciar o pensamento do indivíduo que tende a pensar como a maioria. Quanto mais um assunto é explorado pelo noticiário, mais ganha notoriedade e espaço na conversa entre amigos, reunião familiar e no trabalho. Quando há a formação do pensamento da maioria, o governo começa ser pautado também. Isso porque as ações governamentais se pautam diante da agenda social. Em dezembro de 2013, por exemplo, os telejornais das emissoras de TV do Distrito Federal, durante três semanas, falaram do problema que os policiais militares estavam tendo com a suspensão do plano de saúde dos profissionais. A ênfase dada nos noticiários era de que se o atendimento hospitalar na rede particular não fosse estabelecido os policiais iriam paralisar as atividades. As reportagens vinham sempre com o medo da população sobre o risco da paralisação e de se ter menos policiais nas ruas. O resultado foi a queda do comandante da Polícia Militar e o restabelecimento do plano de saúde dos policiais.

As teorias abordadas sobre os efeitos em longo prazo estão intimamente relacionadas. A hipótese de cultivo examina como os valores dos meios de comunicação influenciam a percepção e avaliação da realidade social de indivíduos; a *Agenda Setting* expõe como a mídia gera temas e valores que permeiam a sociedade e estão se tornando dominantes; e a Espiral do Silêncio explica como esses valores dos meios de comunicação estão se tornando cada vez mais dominante e se espalhando no tecido social isolando a minoria. (NOELLE-NEUMANN, 2010)

Portanto, a Teoria da Espiral do Silêncio, somada à Teoria do Agendamento, mostra que as notícias veiculadas pela Televisão conseguem ser vozes ativas na produção da agenda social e, conseqüentemente, influenciam na geração de políticas públicas do governo sobre o assunto evidenciado nas reportagens.

Dentro desse contexto, o próximo tópico aborda o caso da televisão na influência midiática destacando-a como poderosa ferramenta na formação da opinião pública por sua capacidade de atingir a massa, onde se aplica a Teoria da Espiral do Silêncio.

1.4 O CASO DA TELEVISÃO NA INFLUÊNCIA MIDIÁTICA

Os meios de comunicação têm, atualmente, papel importante na vida dos povos. Portanto, sem aqueles, seria difícil entender o comportamento político na vida da sociedade; por isso, vêm tendo cada vez mais relevância como recursos do marketing político. A influência da mídia é incomparável e atinge o seu máximo quando se trata da televisão; e a sua importância como fonte de informação política é inegável (RAMONET, 1999).

Os meios de comunicação de massa, em especial a televisão, são grandes ferramentas na formação da opinião pública por causa de sua capacidade de atingir a massa. A televisão começou a ganhar destaques pelo conjunto de instrumentos que a faz noticiar o fato: o áudio e a imagem. De acordo com Ignácio Ramonet (1999), foi a partir de 1960 que a opinião pública mundial passou a se preocupar com a importância política que a televisão poderia desempenhar nos países nos quais se tornasse o meio de comunicação de massa dominante em termos de audiência (RAMONET, 1999).

A televisão é meio massivo audiovisual que permite aos anunciantes exibir a sua criatividade, combinando imagem, som e movimento. A televisão penetra em todos os lugares e cada vez mais penetra na privacidade do lar. O bem e o mal que agora ou mais tarde podem ser derivados de transmissões de televisão são incalculáveis e imprevisíveis. Portanto, pode-se fazer da televisão instrumento de informação, formação e transformação. Ramonet (1999, p 15) destaca que:

Esse foco sobre a TV se dá em razão do salto tecnológico importante, que lhe dá condições de apresentar, ao vivo e instantaneamente, imagens de qualquer ponto do planeta. Ela pode facilmente, seguir um acontecimento, tanto um fato comum do dia a dia como uma crise internacional, em toda a sua duração. Também pode, como faz regularmente a rede americana

CNN, graças à transmissão via satélite e às conexões múltiplas, transformar um acontecimento (crise do Iraque) em caso central do planeta, provocando a reação dos principais dirigentes do mundo, das personalidades mais em evidência, obrigando os outros meios a seguir e amplificar a importância do fato. (RAMONET, 1999, p. 15)

Essa capacidade da televisão de não apenas falar o fato, mas de também mostrá-lo, coloca esse veículo no centro das atenções da massa e dos governantes. Para Ramonet (1999), a televisão, com a imagem, aproxima os fatos do telespectador. A TV tem a capacidade de transformar o que é noticiado em verdade, mesmo que essa informação seja veiculada num tempo curto, como em dois minutos, por exemplo. “Se a emoção que vocês sentem ao ver o telejornal é verdadeira, a informação é verdadeira” (RAMONET, 1999, p 35). Mesmo que nessa notícia estejam faltando elementos sobre o fato ocorrido, ainda assim, a depender do sentimento provocado no telespectador, se torna verdade. Pereira Júnior (2008) classifica o telejornal como “uma grande praça pública”, onde as pessoas se reúnem para pautar o que vão conversar em casa ou no trabalho. Ele acrescenta que a notícia do telejornal se destaca das demais veiculadas pelo jornal impresso ou pelo rádio por causa da maior importância que a televisão dá ao espetáculo. Pereira Júnior (2008, p. 5) afirma que:

Isto não é simplesmente porque a televisão tem uma capacidade enorme e sofisticada para descrever a imagem e o som dos acontecimentos. Enquanto, os jornais focam um conjunto diverso de acontecimentos específicos, a televisão descreve algo mais diretamente temático e melodramático, adornando o espetáculo dos dramas nacionais e do consenso da guerra e da paz, do perigo e da vitória, triunfo e da derrota. (JÚNIOR, 2008, p. 5)

A citação acima explora o poder que as imagens têm sobre o noticiário impresso. A imagem televisiva pode prender mais atenção do que o que está no papel.

O tempo em que as pessoas ficam em frente à televisão dando audiência à programação de espetáculos da vida privada (*reality shows*) faz com que o olhar se volte para a potencialidade desse meio de comunicação e se atente para os

indícios de que esse veículo se tornou instrumento de construção de opinião pública e, conseqüentemente, de construção de uma agenda social (RAMONET, 1999).

Dessa forma, a reflexão não se faz apenas sobre a potencialidade de um telejornal, porque isso já é indicado pela Teoria do Agendamento e pela Teoria da Espiral do Silêncio, é preciso refletir, também, sobre a força que atua na produção deste telejornal. O que chega até o telespectador foi escolhido, pensado e planejado.

As reportagens não são aleatórias, elas ganham força de acordo com sensibilidade da chefia do telejornal para determinado assunto. E essa seleção dos assuntos na produção do telejornal é a evocação de um agendamento midiático. Ao destacar o crescimento da criminalidade, por exemplo, o telejornal está sinalizando que algo vai mal na segurança pública, e torna o assunto tópico das discussões interpessoais e agenda diária do indivíduo, que assume a opinião veiculada na mídia como sendo sua por acreditar ser da maioria. E, nesse processo, é criada a agenda social que não é despercebida pelo governo na elaboração de políticas públicas (RAMONET, 1999).

Portanto, pode-se constatar através das Teorias expostas neste capítulo que a mídia apresenta mais ferramentas e prerrogativas de alcance do público em relação a outras vozes ativas (como líderes religiosos, ativistas e políticos) na produção da agenda social. A força dos meios de comunicação é justificada pela audiência. A televisão, por exemplo, consegue em minutos evidenciar um tema e alcançar milhares de pessoas ao mesmo tempo. Assim, com base nas Teorias expostas aqui pretende-se analisar adiante a ações do governo do DF de 2011 a 2014. Para verificar se houve influência da mídia na agenda pública.

O próximo capítulo aborda o PGSP - Plano de Gestão na Segurança Pública do DF - analisando o programa de governo de Agnelo Queiroz para os últimos quatro anos na segurança pública. São verificadas quais as propostas de segurança foram cumpridas e quais não foram. Paralelo a isso, são expostas aqui as estatísticas sobre a criminalidade e quais as estratégias do governo quando o número de crimes como sequestro-relâmpago, assassinatos e roubos cresce.

CAPÍTULO II - PLANO DE GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: AÇÕES CUMPRIDAS E NÃO CUMPRIDAS

O presente capítulo apresenta as ações propostas e executadas por Agnelo Queiroz para combater a criminalidade no Distrito Federal. O Capítulo traz conceitos de produção de políticas públicas, dentro da agenda social, para analisar se houve mudanças no PGSP- Plano de Gestão da Segurança Pública de acordo com as estatísticas da violência. Por isso, também, são destacadas os números da criminalidade ao longo dos quatro anos de governo (2011/2014). Pretende-se analisar se as ações propostas fizeram efeito no combate a criminalidade ou foi preciso mudar as estratégias na Segurança. O objetivo é entender se houve mudanças nas ações de acordo com o destaques da criminalidade e consequentemente da agenda social.

2.1 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aqui se apresenta o conceito de Políticas Públicas. Entender, primeiramente, o estudo desta área da Ciência Política é de extrema importância para o objetivo deste capítulo, que é a análise do Plano de Gestão em Segurança do governo do Distrito Federal entre 2011 e 2014.

A noção de políticas públicas desenvolveram-se entre os anos de 1960 e 1970, nos Estados Unidos, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, e deu mais ênfase aos estudos sobre a ação dos governos e não à análise sobre o Estado e suas instituições, como na Europa. Segundo Celina Souza (2006) “na Europa, a área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado, o governo”. Já nos EUA, a área não estabeleceu bases teóricas sobre o papel do Estado e passou direto para a análise dos estudos sobre a produção dos governos.

Assim, o elemento que guia o estudo norte-americano sobre políticas públicas é a análise daquilo que o governo faz ou deixa de fazer, o que, em uma democracia estável, é possível de ser analisado por pesquisadores independentes. É importante ressaltar que a transparência das ações governamentais é um ponto

relevante das democracias modernas, isto é, os atos de governo devem ser abertos à avaliação das Instituições e dos cidadãos. Assim sendo, é possível observar essa preocupação de forma expressa na Constituição Brasileira de 1988:

Art. 37o. - § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1998)

De acordo com Souza (2006), entre os caminhos trilhados pela trajetória da Ciência Política norte-americana para explicar o mundo público está o da análise de políticas públicas a fim de buscar o entendimento de como e por que os governos optam por determinadas ações. Dessa forma, Sabatier (1995) afirma que o estudo sobre políticas públicas nasceu como subcampo das Ciências Políticas. Segundo ele, Daniel Lerner e Harold Lasswell ao escreverem sobre a Ciência Política, no livro *The Policy Sciences* (1951), teriam sido os pioneiros a falar sobre políticas públicas. Larrue propõe a seguinte definição de políticas públicas:

Uma concatenação de atividades, decisões ou medidas consistentes pelo menos em intenção, e tomadas principalmente por atores do sistema político e administrativo de um país, a fim de resolver um problema coletivo. Estas decisões dão lugar a atos formalizados, de natureza aproximadamente coercitiva com o objetivo de modificar grupos de comportamento, que são supostamente na origem do problema a ser resolvido. (LARRUE, 2000, p. 20)

Percebe-se que as políticas públicas devem pautar-se por metas claras e definidas a serem alcançadas através de medidas confiáveis para a avaliação desses objetivos e pelos meios disponíveis para sua realização de forma democrática, e devem ser tomadas pelo governo, o poder público e, só assim, pode-se chegar à condição desejável a ser perseguida, podendo consistir na redução de

alguns tipos de crimes específicos a um custo razoável para sua implementação (LARRUE, 2000).

Já Dworkin (2002, p. 36) conceitua as políticas como “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral alguma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.⁶ Para Dworkin, logo após entender que a formulação de políticas pressupõe regulação jurídica apta a torná-las efetivas, conclui que as políticas dependem, para a sua concretização, da adoção de um padrão jurídico.

De acordo com Bucci (1996, p. 241), políticas públicas são “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Assim, pode-se entender as políticas públicas como o conjunto de ações governamentais direcionadas à intervenção no domínio social por meio das quais são traçadas as metas a serem implantadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos direitos fundamentais disciplinados na Constituição Federal. Para Souza (2006, p.13), “ a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz”. É a ação concreto para solucionar determinado problema.

Conforme Souza (2006), quatro estudiosos colaboraram para a formulação da área de políticas públicas: Harold Laswell, Herbert A. Simon, Charles E. Lindblom e David Easton. Embora tivessem posicionamentos diferentes, eles acreditavam que a formulação de uma política pública não é decisão isolada mas, sim, de um conjunto de fatores que envolvem interesses de grupos sociais, partidos, mídia e governo.

Mesmo assim, não seria possível determinar a melhor definição para política pública. Souza cita a definição de alguns autores que convergem no mesmo sentido:

⁶Mancuso (2001, p. 730) concorda com Dworkin pois, para o autor, políticas públicas são conduta comissiva ou omissiva da Administração Pública, em sentido largo, voltada à consecução de programa ou meta previstos em norma constitucional ou legal, sujeitando-se ao controle judicial amplo e exauriente, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados.

Mead a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006, p.15)

Segundo Rua:

As políticas públicas são públicas e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão pública é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter imperativo. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. (RUA, 1998, p. 2)

De acordo com as definições acima, o que se percebe é que as políticas públicas se constituem como tais porque sua realização somente é possível com a intervenção da força estatal, da qual, reciprocamente, constitui um dos principais instrumentos e podem ser ou não provocadas pela agenda social e, ao mesmo tempo, são capazes de atingir a vida do cidadão, que dentro da coletividade provocou o surgimento de uma ação.

Para Rua (1998), é o conjunto de decisões que se traduzem em ações, estrategicamente selecionado (dentro de um conjunto de alternativas, de acordo com certa hierarquia de valores). Sua dimensão é pública pelo tamanho do agregado social sobre os quais coincide, mas, especialmente, para o seu caráter obrigatório, sendo esta revestida de autoridade legítima e soberana do governo. Dessa maneira, trata-se de ação de Estado que, em geral, afeta a vida de todos os cidadãos, uma vez que pode contar com a coerção e o aparato estatal para que seja levada a termo. Com isso, na visão de Rua, o Estado é a força motriz das políticas públicas, o monopólio legítimo da aplicação das leis é uma condição para a implantação delas.

Políticas são o desenho de uma ação coletiva intencional; o curso de agir como resultado de decisões e interações que são os fatos reais que envolvem a ação. Neste sentido, as políticas são "o curso de ação que segue um ator ou conjunto de atores em lidar com um problema ou questão de interesse" (AGUILAR, 2009).

Para Pressman e Wildavsky (1998), as políticas também revelam as intenções de forças políticas, em especial as intenções dos governantes, às consequências de suas ações; tende a significar intenções ao invés de consequências. Segundo Pressman e Wildavsky (*apud* AGUILAR, 2009, p. 25), a política torna-se o resultado de uma série de decisões e ações de muitos atores políticos e governamentais.

Mas, provavelmente, a definição mais perceptível seja de Laswell (1936, p. 3): “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz”. Tal concepção define bem como a atividade pública se move. Partindo do pressuposto de que, numa ação do governo, é o público, é a maioria, que deve ganhar algo que lhe assegure a garantia de estar protegido pelo Estado, em questões, como por exemplo, de segurança pública, uma ação em meio ao crescimento da violência se faz necessária para o indivíduo se sentir seguro. E a eficácia desta ação é medida exatamente se houve diferença ou não para o público.

A vida em sociedade é marcada pelo conflito entre o público e o privado, isto é, entre os interesses da maioria e de uma minoria e, neste sentido, as políticas públicas, na opinião do autor, são modo de garantir que os interesses privados não prevaleçam sobre o que é público. Deste modo, é função do Estado fazer essa mediação e estabelecer os parâmetros entre o que é de todos e o que é de alguns.

Com base na premissa da garantia da prevalência do público, as políticas públicas costumam ser fonte de conflitos, uma vez que não será possível atender aos interesses de todos os cidadãos, quer sejam da maioria ou das minorias. Em outras palavras, há uma luta entre os diversos agentes sociais por mais espaço nas esferas sociais e, por isso, o Estado tem o papel de garantir um desfecho favorável ao que é de interesse público.⁷

No entanto, é preciso ressaltar que as políticas públicas não podem negligenciar os interesses das minorias, quando se referem aos direitos humanos, sociais e civis. Isto é, elas têm dupla personalidade: por um lado garantem que o interesse público não sucumba ao privado e, no sentido contrário, contribuem para que a democracia não seja a ditadura da maioria sobre as minorias. De outro modo,

⁷Esse conflito social pode ser encontrado no pensamento de Nicolau Maquiavel (1469-1625), ou seja, de acordo com o pensador, há um conflito inerente em todas as relações sociais. Para ele, é preciso submeter ou se submeter.

as políticas públicas também visam a assegurar o direito e a defesa dos interesses, conforme dito acima, de certos valores que interessam a determinados grupos sociais e que, em geral, são minorias sociais.

Pode-se afirmar que a política pública é uma estratégia de ação, pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos e não podem ser tratadas como política limitada de governo, mas como um processo amplo e complexo a ser enfrentado tanto pelo Estado quanto pela sociedade para que tenha êxito (CARVALHO e SILVA, 2011).

Para Sáenz (1997) e Subirats (1989), políticas públicas são o conjunto de objetivos, decisões e ações levadas a cabo por um governo para resolver os problemas em um determinado tempo, tendo os cidadãos e o governo como prioridades; é a regra ou conjunto de regras que existem em um problema específico e o conjunto de programas ou objetivos do governo em um campo particular.

Segundo Roth (2006), o conceito de política pública tem três significados: política, concebida como o escopo do governo das sociedades humanas (polis). Em segundo lugar, a política é atividade de organização e luta pelo controle do poder (política). E, finalmente, a política como designação dos propósitos e programas das autoridades públicas (política). Política pública de segurança pública é uma ação organizada e estruturada que procura gerar situações, bens públicos e serviços para atender às demandas dos cidadãos, transformar as condições de vida, mudança de comportamento, gerar valores ou atitudes que correspondem ao conjunto de costumes e cultura de uma comunidade. Neste sentido, toda a política pública sobre segurança cidadã deve, em princípio, responder aos problemas de insegurança, violência, delinquência e criminalidade que afetam a comunidade, entendendo estes como problemas públicos e que, como tal, exigem intervenção no espaço público.

Em termos de políticas públicas para segurança pública, o processo governamental consiste em (i) a identificação de um conjunto de problemas e sua incorporação na agenda pública; (ii) a concepção, implementação e avaliação-gestão- políticas e estratégias para prevenir ou evitar os eventos listados sobre essas questões; e (iii) implementação de medidas e ações instrumentais (SECCHI, 2010).

Para Araújo (2015), a política pública de Segurança deve ir além da repressão. Tal ação precisa articular-se para a prevenção ao crime, onde se faz

necessária a participação de todos os autores da sociedade. As políticas públicas de Segurança não podem concentrar a solução do problema apenas na força policial. Elas também precisam ser preventivas porque a eficácia de uma ação pública não pode simplificar-se na redução dos números da criminalidade. Embora, na Segurança a política pública tenha impacto imediato, ela precisa visar o resultado a longo prazo.

É relevante entender a política de segurança pública como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição (ADORNO, 1996).

Secchi (2010) defende que a atividade pública precisa ser uma resposta a um problema apontado pela agenda social. Para ele, a essência conceitual de políticas públicas é o problema público. E os grupos sociais, a mídia, que trabalha a agenda social, apontam o que precisa ser resolvido.

A Ciência Política trabalha com vários tipos de políticas públicas. Este texto destaca uma das tipologias, que é o ciclo da política pública. O ciclo trabalha com o conceito da Teoria do Agendamento, enfatizando o motivo pelo qual alguns assuntos entram na agenda política e outros não, ou seja, o assunto que vai receber especial atenção dos meios de comunicação. Segundo Secchi (2010), a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes para o público. Por isso, neste modelo se afirma que a política nasce da percepção do problema. Essa tipologia é chamada de ciclo porque é formada por seis estágios: agenda social, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção, implementação e avaliação. Souza explica a dinâmica desse ciclo:

À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou

seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. (SOUZA, 2006, p.16)

A citação acima ressalta que a produção do ciclo da política pública depende da construção da agenda social, determinada pelas vozes ativas, entre elas, a mídia e os políticos. Tal tipologia de política pública converge com as Teorias do Agendamento e Espiral do Silêncio, que destacam a influência da mídia sobre o que as pessoas vão pensar e conversar socialmente.

Kingdon (1994) destaca que o processo de definição da agenda é determinado por participantes que se dividem em dois grupos: atores governamentais, representantes do Executivo, do Legislativo, e os atores não-governamentais, os especialistas, os grupos de interesse, a mídia e a opinião pública. Para esse autor, o primeiro grupo age diretamente na construção da agenda política, já que, no final, ele tem a ferramenta para decidir o que realmente será item na agenda; o segundo grupo agenda indiretamente influenciando e destacando o problema a ser resolvido.

Para Kingdon (1994, p. 7) “a mídia pode ser um canal para ampliar conflitos e ajudar a mudar o curso de uma questão”. Isso quer dizer que a cobertura dos noticiários pode ter um efeito positivo ou negativo sobre o que está sendo proposto na agenda política como solução para o problema.

Cumprir lembrar que parte considerável dos meios de comunicação no Brasil são privados, isto é, são empresas que visam lucros e, por isso, a influência destes grupos na agenda política leva em consideração os seus interesses ou de um determinado grupo social.

Em geral, a mídia se coloca como portadora da opinião pública. Todavia, é preciso considerar dois aspectos: a mídia representa similarmente os seus próprios interesses e, por outro lado, numa sociedade pluralista, captar a opinião pública traduz-se num desafio complexo. Dito de outra maneira, as sociedades modernas tornam os interesses cada vez mais polarizados e difusos.

Outros atores que podem afetar a agenda política são os partidos políticos. Pinto (2008, p. 8) afirma que, “eles influenciam pelo contexto de suas plataformas, pelo impacto de sua liderança no âmbito do Legislativo e pela pressão

que podem exercer sobre seus partidários, bem como pela defesa das ideologias que representam”.

Essa defesa de ideologia pode, muitas vezes, ser elemento preponderante para se detectar um problema a ser resolvido. Isso porque, a defesa sobre determinado tema vem acompanhada de um problema a ser solucionado. E a cobrança dessa solução pode ser através dos parlamentares (PINTO, 2008).

Mas há situações em que o problema já é evidenciado diretamente. Kindgon (1994) destaca, por exemplo, uma crise real que o governo não pode ignorar, como um desastre ou qualquer evento capaz de chamar a atenção das pessoas. O crescimento de assassinatos e roubos, ou morte de pessoas em enchentes que sinalizam problemas de infraestrutura das cidades são questões que acabam exigindo do governo propostas de solução para o problema.

Assim, Souza (2006) explica que o problema entra na agenda política quando o governo assume que é preciso fazer algo sobre ele. Mas, para isso, é preciso a formação da consciência coletiva sobre determinado assunto, que é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

Souza (2006, p. 15) destaca ainda que “a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados”. Diante do que é destacado como problema, os objetivos são traçados para soluções. E é claro que o termômetro para saber se a ação política teve resultado é a própria resolução do problema. Dessa forma, a política pública também permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

Portanto, com base no que foi exposto até aqui, no próximo tópico analisa-se o Plano de Gestão do governo de Agnelo Queiroz com relação à segurança pública de 2011 a 2014. A análise será feita sobre o que foi proposto e o que ele fez, uma vez que a formulação de políticas públicas dos governos tem início na apresentação de seus propósitos e plataformas eleitorais antes mesmo de vitória no pleito.

2.2 PLANO DE GESTÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA- PGSP

O presente texto busca com base no que foi exposto acima analisar se o Plano de Gestão de Segurança, de Agnelo Queiroz, correspondeu aos princípios da produção de políticas públicas no combate à criminalidade. Uma vez que, como já mencionado nesta pesquisa as políticas de segurança pública eficazes devem trabalhar de modo a proporcionar ambiente seguro e pacífico ao cidadão. Essas políticas devem ser respostas imediatas a problemas que colocam em risco a segurança do indivíduo, pois ela é bem tão público quanto hospitais e escolas dentro da sociedade.

Partindo dessa concepção, neste tópico é apresentada a análise do plano de ações do governo do Distrito Federal para a segurança pública de 2011 a 2014. Essas estratégias foram registradas no Tribunal Regional Eleitoral antes da campanha eleitoral, em 2010, pelo candidato do Partido dos Trabalhadores à sucessão ao Palácio do Buriti, centro do poder executivo distrital. Este tópico expõe o que foi proposto e executado pelo então governador Agnelo Queiroz, chamando atenção para o fato de que algumas das ações do então governador derivaram da demanda da sociedade a partir da atuação da mídia. O item busca mostrar que Agnelo não tinha uma política pública definida para a Segurança, as propostas generalizadas indicam apenas promessas vagas de campanha travestidas de plano de governo.

A apuração das políticas executadas tem como base informações divulgadas pela própria Secretaria de Segurança Pública e outros órgãos do governo através de informações divulgadas no site do Governo do Distrito Federal. A apuração revela que as políticas públicas que não foram executadas nem sequer são mencionadas pelo então governo, haja vista, que a Lei de Transparência determina apenas a divulgação dos atos do governo (Lei nº 12.527/2011- § 2º do art.).

O Plano de Gestão em Segurança Pública foi apresentado de forma genérica. Não há questões específicas de redução de crimes, como homicídio. O plano foi definido em 13 ações. A maioria fala sobre valorização dos policiais civis e militares além da modernização do aparato das polícias.

A falta de especificidade no Plano de Gestão diverge do conceito de políticas públicas eficazes na Segurança. As propostas são ausentes de levantamento dos números da violência no período que foram apresentadas. Tendo em vista, que a ação pública deve ser solução específica para o problema

enfrentado pela população, como políticas voltadas para redução e prevenção de determinados crimes em evidência. Mais de quatro itens do Plano de Gestão são voltados apenas para valorização das polícias revelando que a solução da criminalidade no DF era a polícia. E no entanto, as políticas públicas não podem ser apenas repressivas.

Assim seguem abaixo as estratégias estabelecidas de acordo com o registro feito no TRE/DF- Tribunal Regional Eleitoral:

- 1 – Integrar o Sistema de Segurança Pública, mediante a valorização dos recursos humanos, ensino e formação integrados, comando único de planejamento e operações, estatísticas e análise criminológica integradas e inteligência integrada.
- 2 – Reequipar, recuperar e modernizar o aparato policial militar, civil bombeiro militar e Departamento de Trânsito, com base em planos estratégicos, em relação às perícias criminal e papiloscópica, melhores instalações para atendimento da população e postos ou instrumentos adequados às modalidades ostensivas de Segurança Pública.
- 3 – Reformular os currículos das Academias de Polícia e promover a qualificação profissional enfatizando a cultura da paz, a polícia cidadã, o policiamento preventivo e o acompanhamento do policiamento investigativo.
- 4 – Promover, com incentivo e inteligência policial, o combate eficiente ao crime organizado.
- 5 – Resgatar a autoestima dos efetivos da segurança pública, primando pelos critérios técnicos de gestão e assegurando as integrantes do Sistema de Segurança que suas atividades transcendem o aspecto ideológico-partidário.
- 6 – Investir em políticas transversais, especialmente voltadas para juventude, raça, etnia, gênero e orientação sexual, mediante:
 - Formação de servidores voltados para a mediação de conflitos juvenis.
 - Fomento da participação de jovens na elaboração de políticas públicas.
 - Acesso das mulheres vítimas de violência às Delegacias das mulheres e casas abrigo, criando novas redes de atendimento integral.
 - Inclusão nos currículos de formação dos servidores de segurança dos princípios de igualdade racial e étnica.
 - Viabilização do Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra o segmento LGBT e de Promoção da Cidadania dos Homossexuais.
- 7 – Humanizar o Sistema Prisional, reconcebendo e reformando as estruturas prisionais e promovendo o trabalho e a educação no Sistema.
- 8 – Dotar o Sistema de Segurança Pública de controle social.
- 9 – Efetivar o Sistema de Polícia Comunitária, colocando o policial na rua e não dentro de um posto desestruturado e impedido de atender ocorrências.
- 10 – Adotar gestão de mobilidade urbana, realizando políticas públicas para a redução dos acidentes automobilísticos e orientação do trânsito, controlando a emissão de gases para veículos automotores e resgatando o Programa Paz no Trânsito.
- 11 – Garantir a transversalidade de ações buscando minimizar a exclusão social, a miséria, a pobreza e as desigualdades, em especial quanto à infraestrutura básica, habitação, saúde e assistência social.
- 12 – Combater o crack e as demais drogas aplicando o Decreto 7.179/2010 e criando um Programa Distrital Integrado Anti-Drogas.
- 13 – Articular e harmonizar os setores de segurança pública do Distrito Federal e Entorno (GO e MG), identificando as delimitações fronteiriças do

DF, de modo a minimizar choques jurisdicionais que beneficiem a criminalidade. (TRE/DF, 2010).

A generalidade das propostas de gestão pública dificulta especificar se houve execução ou não do que foi proposto. Mas o que se percebe é que algumas ações já estavam em curso como a promoção do combate ao crime organizado.

No decorrer da investigação, verificou-se que algumas estratégias não foram executadas pela Secretaria de Segurança. Outros órgãos do governo assumiram a responsabilidade em executar algumas estratégias propostas. Por isso, outros departamentos de governo e associações de policiais foram usados como fonte para explanação das políticas cumpridas.

Com relação ao primeiro item, a integração do sistema de Segurança Pública começou a ser implantada em março de 2014, com a criação do Centro Integrado de Comando e Controle Regional- CICCRR- que trabalha com 80 homens de todas as polícias, inclusive, agentes da ABIN (1999)⁸ e homens do corpo de bombeiros e Detran (SSP/DF, 2014).

De acordo com o governo, o sistema agrega dados georreferenciados a serem utilizados para a solução de crises. Busca a integração de informações de várias secretarias para tomada de decisões em momentos de crise ou de grandes eventos. O primeiro teste foi feito para monitorar as delegações do Brasil e do Japão durante os jogos da Copa das Confederações e foi disponibilizado para o Ministério da Justiça para uso durante a Copa do Mundo Fifa 2014 (SSP/DF, 2014).

O Centro foi criado também com o objetivo de acompanhar imagens de três mil câmeras de vídeo monitoramento distribuídas pela cidade para possibilitar o trabalho integrado de órgãos e entidades, a partir de uma base comum de informações e, assim, ter respostas rápidas sobre determinada situação no centro de Brasília (SSP/DF, 2014).

⁸ A Agência Brasileira de Inteligência completou 15 anos em 7 de dezembro de 2014. A Abin foi criada em 1999, por meio da Lei nº 9.883, e é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). Tem entre suas atribuições a execução da Política Nacional de Inteligência e a integração dos trabalhos dos órgãos setoriais de Inteligência do país. Dessa forma, a Abin presta assessoramento à Presidência da República assegurando-lhe o conhecimento de fatos e situações relacionados ao bem-estar da sociedade e ao desenvolvimento e segurança do país.

O segundo item foi realizado. A modernização do aparato policial foi justificada. Entre 2011 e 2014 foram investidos, na Polícia Militar, cerca de R\$ 223 milhões, o que permitiu a criação de dez novos batalhões, a aquisição de mais de 1.300 viaturas operacionais, dois helicópteros além de aquisição de equipamentos de proteção individual. Na Polícia Civil, foram investidos cerca de R\$ 107 milhões. De acordo com a Secretaria de Segurança, o dinheiro foi investido na construção de 14 novas unidades, entre delegacias e centros de atendimento e a compra de 400 novas viaturas policiais. Além disso, foi realizado concurso para 900 agentes de polícia, 300 escrivães e 90 peritos (SSP/DF, 2014).

Entre 2013 e 2014, o Departamento de Trânsito, DETRAN-DF, fez aquisição de equipamentos modernos para registrar o motorista em alta velocidade e a compra de 253 novas viaturas e teve 13 obras concluídas (DETRAN/DF, 2014).

No que compete ao terceiro item, houve reformulação dos currículos das academias de polícia em 2011. Mas essas mudanças já estavam previstas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, que determina a atualização de cursos de promoção da polícia cidadã e qualificação profissional todo ano (SENASP, 2014). A academia da polícia civil mudou a carga horária dos cursos em 2011 (PCDF, 2011).

A academia da polícia militar mudou, em 2011, o curso de formação de soldado para o curso de formação de praças, segundo o qual os policiais que ingressaram na instituição deveriam ter o ensino superior. O currículo foi reformulado de acordo com o novo perfil desses policiais. Mas essa mudança já era prevista desde 2008 (PMDF, 2009).

O quarto item é continuidade do item 2. De acordo com a Secretaria de Segurança, entre os investimentos feitos na polícia civil, em 2011, houve a compra de equipamentos modernos para investigações sigilosas. No entanto, é preciso ressaltar que o Distrito Federal sempre teve um trabalho de promoção ao combate do crime organizado. Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, o DF é uma federação livre da ação de organizações criminosas (SENASP, 2014).

O quinto item foi executado da seguinte forma: houve reajuste salarial de 15% para os policiais militares, mas divididos em três anos. Foram contratados 2200 novos policiais (SSP/DF, 2014). Contudo, de acordo com a Associação de Soldados e Praças do Distrito Federal - ASPRA-DF, não houve cumprimento de

promessas de campanha, como reajuste salarial superior a 20% e o aumento do efetivo com mais quatro mil novos policiais militares (ASPRA-DF, 2014).

O descontentamento dos policiais militares fez o governo enfrentar uma série de operações tartaruga, ou seja, a diminuição premeditada do ritmo de trabalho, usando de lentidão na execução de operações. A operação padrão, ou seja, de acordo com o princípio administrativo dando continuidade do serviço público, teve lugar entre janeiro e março de 2014, fazendo os números da criminalidade subirem neste período (SSP/DF, 2015). Os policiais civis também entraram em greve ao longo dos quatro anos de governo Agnelo Queiroz. Segundo o sindicato da categoria, a paralisação mais longa foi em 2012 de 26 de agosto até 12 de novembro (SINPOL-DF, 2012). Nesse período, a criminalidade também subiu, sequestro-relâmpago cresceu mais de 40%, já que as investigações ficaram paradas nas delegacias (SSP-DF, 2015).

O sexto item foi executado pelas Secretarias da Mulher e de Direitos Humanos e teve a seguinte execução: nos quatro anos houve investimento na reforma da Casa de Passagem, que oferece abrigo de curta duração (cerca de 15 dias) para mulheres vítimas de violência. Além disso, de acordo com a Secretaria de Justiça (SEJUS-DF), houve a implantação de três Centros Especializados de Atendimento a essas mulheres. (SEJUS-DF, 2014). Quanto às políticas transversais, houve a criação do Disque Racismo (SDHIR-DF, 2013)

O GDF, em 2013, implantou o Centro de Juventude Móvel, unidade móvel dotada de equipamentos culturais, informática e gravação de músicas, que percorre as regiões do Distrito Federal (SEJUS-DF, 2013).

Para realizar o sétimo item, o governo executou a previsão do Plano de Segurança Pública investindo R\$ 23,2 milhões de reais entre 2011 e 2014. Houve a criação de 1.400 novas vagas no sistema prisional do Distrito Federal. Ao todo foram 10 obras nos quatro anos de Agnelo Queiroz. Além disso, o Presídio da Papuda foi reequipado com sistema de raio-x com objetivo de evitar o constrangimento às visitas dos presos (SSP-DF, 2013).

O oitavo item não foi executado. Os dados divulgados sobre a criminalidade eram parciais, principalmente, em período de greve de policiais militares ou civis (SSP-DF, 2015).

O nono item foi realizado pela metade. Na região do Plano Piloto, aumentou o número de policiais a cavalo ou a pé, 1000 policiais, mas a Secretaria

de Segurança não sabe precisar a quantidade de policiais que deixaram os postos comunitários e foram para as ruas. Em 2011, o governo chegou a pensar na contratação de vigilantes para os Postos Comunitários de Segurança, mas não foi adiante por que a proposta era polêmica (CORREIO BRAZILIENSE, 2013). Os vigilantes seriam contratados para que os policiais pudessem sair e atender as ocorrências na comunidade.

No que diz respeito à décima proposta, foram construídos mais de 400 quilômetros de ciclovias. Além disso, foi criado o Plano de Controle de Poluição Veicular. Entre as medidas previstas, o plano definiu o Programa de Inspeção Veicular, que estabelece regras para medir e controlar a emissão de gases poluentes e de ruídos pelos veículos movidos a diesel registrados e licenciados no Distrito Federal.

Foi executado projeto de incentivo do uso da bicicleta no lugar do carro, como de Bicicletas Compartilhadas – em 40 estações de bicicletas no Plano Piloto. O usuário tem a opção de retirar e devolver a bicicleta em qualquer ponto estabelecido pelo projeto (DETRAN-DF, 2014).

O décimo primeiro teve a execução de obras de infraestrutura em algumas cidades, mas nem todas as regiões receberam infraestrutura básica, como o condomínio Sol Nascente, em Ceilândia, considerado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2013)⁹ a segunda maior favela do país.

Para o décimo segundo item foram feitos projetos de prevenção e de combate ao crack. Foram criados mais oito centros de atenção psicossocial dobrando as unidades de atendimento a usuários de crack. Houve, também, o aumento de operações da polícia no Plano Piloto e nas outras cidades do DF (SSP-DF, 2013).

O último item foi executado ainda no primeiro ano de governo de Agnelo Queiroz. Em 2011, foi criado o Gabinete de Gestão Integrado do Entorno. O objetivo do gabinete era organizar ações conjuntas em pontos divisa entre o Distrito Federal e o Entorno para combater a criminalidade. Os pontos eram mapeados de acordo com a alta incidência de crimes (SSP/DF 2011).

⁹IBGE é a sigla para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que é uma organização pública responsável pelos dados e estatísticas brasileiros. O IBGE é o responsável principalmente por fazer o censo demográfico, que é uma pesquisa sobre a população: número de habitantes, o número de homens e mulheres, e etc.

O problema dessa falta de especificidade nas propostas apresentadas é observado nas mudanças de estratégias do governo diante das estatísticas da Secretaria de Segurança Pública de crimes graves como homicídios e sequestros-relâmpago, como se verifica na tabela abaixo:

Quadro 1 - Comparativo de dados de crimes ocorridos entre 2010 e 2011

| CRIMES | 2010 | 2011 |
|-------------------------|------|------|
| Homicídios | 638 | 722 |
| Latrocínio | 42 | 49 |
| Tentativa de latrocínio | 170 | 190 |
| Restrição de liberdade | 504 | 675 |
| Roubo comércio | 2036 | 2016 |

Fonte: (SSP/DF, 2012)

Como se pode observar na tabela acima, os assassinatos e sequestros-relâmpago, em 2011, continuaram a crescer na comparação com os dados do ano anterior.

Vê-se que, logo no primeiro ano de governo, Agnelo Queiroz precisou enfrentar o crescimento nos crimes contra vida. Foram 84 assassinatos a mais registrados em seu primeiro ano de gestão em relação ao ano anterior e a restrição de liberdade, sequestro-relâmpago, cresceu mais de 20% – 171 ocorrências a mais em relação a 2010. Apenas roubo a comércio teve diminuição: 20 ocorrências a menos (SSP/DF 2011).

O ano de 2011 ficou tão marcado pelo aumento da violência no Distrito Federal que uma pesquisa feita pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (2014) colocou o DF no nono lugar do país em número de assassinatos. O mapa da violência foi traçado nas 27 unidades da federação, e constatou que, em 2011 e 2012, a média de homicídios no país foi de 29 casos para cada 100 mil habitantes. O Distrito Federal ficou com a taxa de 38 homicídios para cada 100 mil habitantes, sendo que o recomendado pela Organização das Nações Unidas é de 10 para cada 100 mil habitantes (UNIVERSIDADE LATINO AMERICANA, 2012).

Paralelamente ao crescimento da violência, policiais militares fizeram nestes dois anos várias operações tartaruga, que seria greve não declarada. Os

policiais demoravam a chegar ao local das ocorrências alegando que iam andar na velocidade da via (SSP/DF 2012).

Na época, em uma das ocorrências, um servidor público foi morto depois de ser assaltado no restaurante de um bairro nobre de Brasília. Os policiais chegaram 30 minutos depois do crime. O autor já havia fugido. De acordo com a Secretaria de Segurança (2012), entre janeiro e março de 2012 foram registrados 88 assassinatos, número que representa média de quase três homicídios por dia. Durante um feriado de quatro dias foram registrados treze sequestros-relâmpago (SSP/DF 2012).

O crescimento de assassinatos, junto com os sequestros-relâmpago, fez com que o governo lançasse o Programa de Ação pela Vida, até então não mencionado como estratégia de combate à criminalidade no Distrito Federal. O propósito da Secretaria de Segurança Pública (2012) com o programa era reduzir em até 8%, a cada ano, os índices de criminalidade no Distrito Federal.

O próximo item explica o que propunha o programa e as estatísticas para saber se houve a redução da criminalidade esperada (SSP/DF 2012).

2.3 PROGRAMA AÇÃO PELA VIDA

O presente tópico mostra, na verdade, a mudança de estratégia do governo diante do aumento da criminalidade no Distrito Federal. Busca mostrar que os números do crescimento de alguns crimes, como assassinatos, levaram o governo a executar ações imediatas que não estavam estabelecidas no Plano de Gestão. O texto expõe aqui a construção da agenda social com as estatísticas colocadas em evidência pela mídia.

Agnelo Queiroz lançou o Plano Segurança Pública Ação pela Vida em abril de 2012. O objetivo era reduzir os altos índices de crimes como assassinatos, sequestros-relâmpago e roubos. Ele foi criado para o enfrentamento do crime por meio da ação conjunta das forças de segurança pública. O intuito era reduzir as ocorrências policiais. O programa exposto pelo então governador seguia a mesma linha do plano empregado pelo então governador de Pernambuco, Eduardo Campos (SSP/DF 2012).

A ideia era trazer a mesma experiência para o Distrito Federal, já que havia dado certo no governo pernambucano, que conseguiu reduzir a violência no Estado, segundo a Secretaria de Segurança Pública de Pernambuco – SSP/PE (2011).

Segundo a SSP/DF (2012), o programa consistiu na integração operacional dos órgãos do sistema de segurança pública: polícias civil e militar, além do DETRAN, compartilhando informações em tempo real.

A atuação integrada das forças de segurança tem como suporte dados estatísticos criminais e o uso de tecnologias de informação, como o Sistema Polaris, da PCDF, que acompanha o registro de ocorrências policiais em todo o DF em tempo real. As ações em cada uma das quatro regiões são coordenadas por um colegiado formado por um comandante regional da PMDF e um do CBMDF, um delegado regional da PCDF e um diretor regional do DETRANDF. (SSP/DF, 2012)

O programa dividiu o Distrito Federal em quatro regiões: leste, oeste, sul e metropolitana. A segurança de cada uma ficou sob a responsabilidade de um comandante da PM e de um delegado da Polícia Civil (SSP/DF 2012).

A ideia de dividir o Distrito Federal em regiões era estabelecer o mapeamento da criminalidade em cada região e formular estratégias de combate à violência, de modo que as áreas com maior incidência de assassinatos e sequestros-relâmpagos pudessem ser mais bem monitoradas. Além disso, cada regional deveria fazer operações policiais constantes para promover a segurança da população (SSP/DF 2012).

O governo previa, também, o pagamento de gratificação aos policiais militares por arma apreendida, mas isso não foi adiante. Mesmo assim, o governo, um ano após lançar o programa, comemorou a redução dos crimes no Distrito Federal. Segundo levantamento da Secretaria de Segurança Pública – SSP/DF (2013) houve queda significativa na criminalidade nos 12 meses de implantação do Programa de Ação pela Vida. De acordo dados da Secretaria de Segurança:

O sequestro-relâmpago, em que a vítima sofre extorsão e tem o veículo roubado, foi reduzido em 67,7%, passando de 21 casos para sete no acumulado do ano. Além disso, o latrocínio (roubo seguido de morte) caiu de 31,9%, com 32 casos contra 47, e sua tentativa teve queda de 26,5%,

com 169 ocorrências frente às 230 do período anterior. O roubo com restrição da liberdade da vítima (em que o veículo é levado e a pessoa é abandonada em algum local) também apresentou forte redução, passando de 794 casos para 628, o que corresponde a diminuição de 20,9%, 166 casos a menos. Além disso, os roubos a residências e comércio tiveram queda de 3,8% e 1,5%, respectivamente. Com isso, o primeiro caso teve 16 ocorrências a menos e o segundo 37. A prática desse tipo de crime caiu, ainda, em postos de gasolina e contra pedestre, com diminuições de 3,5% e 9,5%. Quanto aos homicídios, no acumulado do ano, a redução é de 9,1%, passando de 242 registros para 220, 22 mortes a menos. (SEGURANÇA, 2013)

O governo atribuiu a redução das taxas desses crimes ao aumento das operações feitas uma vez por semana nas regiões de integração do programa. Os números mostram que a mudança de estratégia do governo trouxe redução na criminalidade num primeiro momento. Nesse processo, de mudança de ação governista, o que se percebe é o movimento do ciclo da política pública, que é a ação do governo através do agendamento. A reação de Agnelo Queiroz aconteceu depois que os números da criminalidade foram colocados em evidência pela agenda social, que tem a mídia como uma das vozes ativas no processo de agendamento. A sensação de insegurança ganhou força com os casos de violência divulgados pela imprensa, que evidenciou, também, o descontentamento de policiais militares com a falta de incentivo e as promessas de campanha de Agnelo não cumpridas. Por causa disso, os policiais militares entraram em operação tartaruga (ASPRA-DF, 2014).

A Polícia Militar foi um grande desafio para o governo. Agnelo Queiroz trocou o comando cinco vezes porque não conseguia ter o controle de policiais insatisfeitos com o trabalho e executando várias operações tartaruga, o que repercutiu na segurança.

Os policiais estavam insatisfeitos porque nada que o governador prometera a eles foi cumprido, como o aumento de salários. Insatisfeitos, alguns policiais começaram a instigar os colegas a continuarem com a operação tartaruga. Em 2013, mais de 13 policiais foram presos por desobediência e insubordinação por estarem envolvidos na operação. A insatisfação teve reflexo nas ruas e a implementação da Ação pela Vida seguiu o crescimento das taxas de crimes contra vida só até o fim de 2013. No ano seguinte, policiais, ainda insatisfeitos, continuaram com o movimento da operação tartaruga. Paralelamente ao

descontentamento dos policiais, crimes como homicídios voltaram a crescer (BRAZILIENSE, 2013).

Segundo a Secretaria de Segurança Pública – SSP/DF (2015), os números revelam crescimento na criminalidade no ano de 2014. As estatísticas mostram claramente a instabilidade no controle da criminalidade nos quatro anos da gestão de Agnelo Queiroz. Os números podem ser verificados na tabela que segue:

Tabela 1 - Dados Preliminares das Principais Ocorrências Registradas no DF - Período: Janeiro a Setembro 2011 A 2014

| NATUREZA | | TOTAL NO DF | | | | VARIAÇÃO (%) | VARIAÇÃO (%) |
|----------------------------------|------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2011/2012 | 2013/2014 |
| CONTRA A PESSOA | HOMICIDIO | 538 | 585 | 707 | 688 | 8,7 | 2,7 |
| | TENTATIVA DE HOMICIDIO | 887 | 931 | 1211 | 1176 | 5,0 | -2,9 |
| | LESAO CORPORAL | 8123 | 8413 | 12361 | 12373 | 3,6 | 0,1 |
| | TOTAL CONTRA A PESSOA | 9548 | 9929 | 14279 | 14237 | 4,0 | -0,3 |
| CONTRA O PATRI MÔNIO | LATROCÍNIO | 41 | 36 | 29 | 46 | -12,2 | 58,6 |
| | TENTATIVA DE LATROCÍNIO | 120 | 140 | 192 | 266 | 16,7 | 38,5 |
| | ROUBO RES. LIBER. DA VÍTIMA | 454 | 554 | 542 | 745 | 22,0 | 37,5 |
| | ROUBO QUALI. COM EXTOR. | 17 | 7 | 5 | 12 | -58,8 | 140,0 |
| | ROUBO DE CARGA | 11 | 12 | 13 | 43 | 9,1 | 230,8 |
| | ROUBO EM COLETIVO | 954 | 962 | 1702 | 2254 | 0,8 | 32,4 |
| | ROUBO A BANCO | 0 | 0 | 2 | 9 | | 0,3 |
| | ROUBO A CASA LOTERICA | 6 | 11 | 13 | 10 | 83,3 | -23,1 |
| | ROUBO EM COMÉRCIO | 1551 | 1924 | 2636 | 2355 | 24,0 | -10,7 |
| | ROUBO EM RESIDÊNCIA | 255 | 302 | 580 | 582 | 18,4 | 0,3 |
| | ROUBO A CAMINHÃO DE BEBIDAS | 11 | 4 | 9 | 6 | -63,6 | |
| | ROUBO A POSTO DE GASOLINA | 553 | 593 | 939 | 1415 | 7,2 | 50,7 |
| | ROUBOS DIVERSOS | 13114 | 12801 | 19533 | 31615 | -2,4 | 61,9 |
| | ROUBO DE VEÍCULOS | 1929 | 3040 | 4214 | 7124 | 57,6 | 69,1 |
| | TOTAL ROUBO | 19016 | 20386 | 30409 | 46482 | 7,2 | 52,9 |
| | FURTO DE VEÍCULO | 4546 | 4678 | 7186 | 8353 | 2,9 | 16,2 |
| | FURTO EM RESIDÊNCIA | 5329 | 5000 | 7216 | 8196 | -6,2 | 13,6 |
| | FURTO EM COMÉRCIO | 2689 | 2924 | 4496 | 4159 | -8,2 | -7,5 |
| | FURTO EM VEÍCULO | 8890 | 8163 | 14337 | 16059 | -8,2 | 12,0 |
| FURTOS DIVERSOS | 29075 | 31519 | 42818 | 42587 | 8,4 | -0,5 | |
| TOTAL FURTO | 50529 | 52284 | 78055 | 79354 | 3,5 | 4,3 | |
| TOTAL CONTRA O PATRIMÔNIO | | 69545 | 72670 | 106464 | 125836 | 4,5 | 18,2 |
| CONTRA A COSTUM. | ESTUPRO | 567 | 745 | 867 | 777 | 31,4 | -10,4 |
| | TENTATIVA DE ESTUPRO | 61 | 71 | 80 | 87 | 16,4 | 8,7 |
| TOTAL CONTRA DIGN SEXUAL | | 628 | 816 | 947 | 864 | 29,9 | -8,8 |
| TOTAL CRIMINALIDADE | | 79721 | 83415 | 121690 | 140937 | 4,6 | 16,8 |
| AÇÃO POLICIAL | TRÁFICO DE DROGAS | 1676 | 1477 | 2091 | 2329 | -11,9 | 11,4 |
| | USO E PORTE DE DROGAS | 3162 | 3356 | 4854 | 5298 | 6,1 | 9,1 |
| | PORTE DE ARMA | 958 | 1037 | 1454 | 1559 | 8,2 | 7,2 |
| | LOCALIZAÇÃO DE VEÍCULO | 3752 | 4389 | 6835 | 9933 | 17,0 | 45,3 |
| TOTAL AÇÃO POLICIAL | | 9548 | 10259 | 15234 | 19119 | 7,4 | 25,5 |
| TRÂNSI TO | LESAO CORPORAL CULPOSA | 7307 | 6450 | 11725 | 10713 | -17,7 | -8,6 |
| | HOMICIDIO CULPOSO | 271 | 223 | 318 | 324 | -17,7 | 1,9 |

Fonte: (SSP/DF 2015)

Ao realizar a comparação da tabela 1, quando medida pela taxa de homicídios, pode-se perceber que, com o passar do tempo, o problema tornou-se mais sério e generalizado no Distrito Federal. Em 2012, em relação a 2011, houve aumento de assassinatos, de 538 para 585, ou seja, 8,7%. Mas de 2012 para 2013 o crescimento foi maior, passou de 585 para 707 homicídios registrados no ano. Em 2014 houve uma queda de 19 assassinatos em comparação a 2013, no entanto, o número continuou alto se comparado ao primeiro ano do mandato de Agnelo Queiroz.

Ao se comparar a evolução da taxa de homicídios entre 2011, 2012, 2013 e 2104 verifica-se o crescimento do crime ao longo do mandato, de Agnelo Queiroz, e embora no último ano tenha tido uma leve queda com o registro de 688 assassinatos, mesmo assim, o número continuou alto em relação a 2011 que teve 538 casos.

Vê-se na tabela que, considerando o DF como um todo, o número de tentativa de homicídios teve o mesmo movimento que os assassinatos, entre 2011, 2012, 2013 e 2014, houve crescimento do crime. Em 2011 foram registrados 887 casos e em 2014 o número saltou para 1176, Agnelo Queiroz encerrou a gestão com um total de 289 casos a mais.

Do mesmo modo, com relação à lesão corporal houve aumento a cada ano. De 8123 casos, em 2011, passou para 8413, em 2012, e de 12361, em 2013, passou para 12373, em 2014.

No total os crimes contra a pessoa tiveram grande alta. De 9748 casos, em 2011, passou para 9929, em 2012. Em 2013 saltou para 14279 casos. Em 2014, embora tenha tido uma queda de 42 casos em comparação ao ano anterior, o número continuou elevado em relação ao primeiro ano do mandato de Agnelo Queiroz.

Agora passa-se à análise dos dados da tabela 1 referentes às taxas de crimes contra o patrimônio, resultando das taxas de latrocínio, tentativa de latrocínio, roubo a residência com liberação da vítima, roubo qualificado com extorsão, roubo de carga, roubo em coletivo, roubo a banco, roubo a casa lotérica, roubo a estabelecimento comercial, roubo a residência, roubo a caminhão de bebidas, roubo a posto de gasolina, roubos diversos.

Destaca-se aqui o sequestro-relâmpago, roubo com restrição de liberdade da pessoa. De 454, em 2011, passou para 554 , 2012. Em 2013, cresceu teve uma queda para 542, mas em 2014 cresceu significativamente para 745 casos registrados.

A tabela 1 apresenta taxas oscilantes para o crime de latrocínio. De 2011 a 2012 passando de 41 para 36. De 29, em 2013, para 46, em 2014, um aumento de 58,6% superando a taxa do primeiro ano de mandato de Agnelo Queiroz.

A tentativa de latrocínio foi crescente o acréscimo nas taxas, de 2011 para 2012 de 120 para 140, taxa de 16,7% e de 2013 para 2014 de 192 para 266 com taxa de 38,5%.

Ao realizar outra comparação dos dados da tabela 1, quando medida pela taxa de roubo residencial liberando a vítima, percebe-se que o índice percentual das taxas aumenta gradativamente de um ano para outro nos dois primeiros anos (2011/2012) 22,0% e nos dois últimos (2013/2014) 37,5%.

Já o roubo de carga aumentou muito. De 2011 a 2014 teve um crescimento de 230,3%.

O crime de roubo em coletivo vai de 954 para 962 de 2011 a 2012 tendo taxa 0,8% de aumento. Nos anos de 2013 a 2014, o crescimento foi de 1702 para 2254, com aumento de 32,4%. O roubo a residência apresentou alta em todos os anos: de 2011 a 2012 subiu de 255 casos para 302; de 2012 para 2013 subiu para 580 e, de 2013 para 2014, subiu para 582 ocorrências.

Ao fazer mais uma comparação na tabela 1, pode-se perceber que, com o passar do tempo, o problema tornou-se mais sério e generalizado no Distrito Federal. O roubo a posto de gasolina aumentou consideravelmente a cada ano começando com 553 em 2011 subindo em 2012 para 593, em 2013 aumentou para 939 e terminando, em 2014, em 1415. Subiu para 50,7% nos últimos dois anos.

A tabela 1 mostra que o problema do roubo de veículos, com o passar dos quatro anos, tornou-se mais sério no Distrito Federal. De 2011 para 2012, subiu de 1929 ocorrências para 3040, 57,6% mais roubos enquanto que, de 2013 para 2014, subiu de 4214 para 7124 ocorrências, ou seja, aumento de 69,1%.

No total, os roubos tiveram crescimento alarmante. De 19016 ocorrências, em 2011, passou para 20386, em 2012. Em 2013, saltou para 30409

casos. Em 2014, o número cresceu ainda mais, foram registrados 46482 casos. Uma diferença de 27466 registros a mais em relação ao primeiro ano de mandato.

Ainda dentro dos crimes contra o patrimônio, analisam-se os tipos de furtos. Estes fenômenos podem ser observados assim: o furto de veículo baixou, de 8890 em 2011 para 8163 em 2012 com taxa de decréscimo de 8,2%, enquanto de 2012 para 2013 subiu de 8163 para 14337 e de 2013 para 2014 subiu para 16059, 12,0% de acréscimo. O furto em residência baixou de 5329 em 2011 para 5000 em 2012 com redução de 6,2%. De 2013 para 2014 houve alta de 13,6%. De 7216 passou para 8196 no último ano de mandato.

Quanto ao total de crimes contra o patrimônio, conclui-se, ao analisar a tabela 1, que, de 2011 para 2012 passou de 69545 para 72670 com aumento de 4,5% e de 2013 para 2014 de 106464 para 125836, com alta de 18,2%.

Com relação aos crimes contra a dignidade sexual, observa-se que a incidência de estupro oscilou de 2011 a 2012, aumentou de 567 ocorrências para 745. De 2013 para 2014 baixou de 867 para 777 ocorrências. Mesmo assim, o número é maior quando comparado a 2011.

Já a tentativa de estupro subiu de 61 para 71 de 2011 a 2012; de 2013 para 2014, aumentou de 80 para 87. O crime contra a dignidade sexual cresceu nos quatro anos do governo de Agnelo. De 628 casos, em 2011, passou para 864, em 2014.

Abordando a ação policial quanto ao tráfico de drogas, os dados demonstram oscilação nos números. Em 2011 foram registrados 1676 casos, em 2012, caiu para 1477 ocorrências, mas em 2013 voltou a subir com 2091 casos, em 2014 cresceu para 2239 ocorrências. O combate ao porte de arma também obteve resultado satisfatório por parte da polícia, subindo de 958 em 2011 para 1037 em 2012 e de 1454 em 2013 para 1559 em 2014. Isso pode ser atribuído à campanha de desarmamento, também seguida pela melhoria de equipamentos e aumento da repressão policial, o crescimento de detenções e prisões. Entretanto, o que se destacou na ação policial nessa pesquisa foi a localização de veículos que teve um salto de 3752, em 2011, para 4389, em 2012. Em 2013, de 6835 para 9933, em 2014.

Com relação aos crimes trânsito pode-se entender da análise a tabela 1 que lesão corporal culposa diminuiu de 2011 para 2012 de 7307 para 6450 casos, enquanto que em 2013 aumentou significativamente para 11725 e em 2014 baixou

para 10713. Mesmo com a queda o número registrado no último ano e mandato ainda é maior do que em relação ao primeiro ano. O homicídio culposo do mesmo modo baixou de 271, em 2011, para 223 casos, em 2012, enquanto que, em 2013, de 318 casos subiu para 324, em 2014.

A análise da tabela 1 mostra que durante o governo de Agnelo Queiroz os números de crimes violentos, como assassinatos, sequestros-relâmpagos e roubos, tiveram crescimento ao longo dos quatro anos de mandato. As estatísticas revelam o oscilante combate a criminalidade. Verifica-se que os crimes tem um crescimento até em 2013, mas quando chega ao último ano de mandato sofrem uma pequena. Contudo, o aumento foi tão grande que a redução não é significativa, uma vez que, se comparado ao primeiro ano do mandato, os números são altos. O que revela que as políticas de Agnelo Queiroz não tenham sido eficazes evidenciando a fragilidade do Plano de Gestão apresentado em época de campanha.

Observa-se que em 2012, ano que foi implantado o Programa Ação pela vida, a diferença dos números de assassinatos, roubos e furtos não é alarmante em relação ao ano anterior, mas em comparação a 2013 o crescimento é significativo. Os números de aumento expressivo da abordagem policial ao longo dos quatro anos de governo Agnelo apenas expõem que a resposta dada ao combate a criminalidade esteve na polícia, na parte repressiva. Há ausência de políticas de prevenção o que pode ter colaborado para que as estatísticas ao longo do mandato tivessem piora. Agnelo Queiroz mudou estratégias de políticas de combate a criminalidade, mas a análise das estatísticas nos direciona para a constatação de altas taxas de crime, que significa que as ações propostas não alcançaram o objetivo proposto.

Em 2012, devido ao aumento de crimes, o governo resolveu mudar de estratégia com o escopo de reduzir a criminalidade em 8%, principalmente em crimes como homicídios, utilizando a política pública denominada Ação Pela Vida que não foi registrada no plano de gestão durante campanha eleitoral. No entanto, o resultado foi pouco satisfatório, no primeiro ano de programa. Como demonstrado na tabela 1 apenas alguns crimes, como latrocínios tiveram redução de 12 %, em 2012, e furtos a residências caíram 6%. Já os homicídios cresceram 8,7% e os sequestros-relâmpagos subiram 22% em 2012.

Percebeu-se a necessidade do governo de Agnelo Queiroz ter atacado o problema de segurança pública do DF, buscando saber quais as variáveis relevantes a serem arroladas para a resolução do problema; quais, enfim, os fatores

determinantes tomados em consideração, para só então criar políticas públicas significativas com crença na possibilidade de mudança (GUSFIELD, 1981, p.10).¹⁰

Como se pode observar na tabela acima, os assassinatos e sequestros-relâmpago, em 2012, continuaram a crescer na comparação com os dados do ano anterior. Os roubos a comércio também. Paralelamente ao crescimento da violência, policiais militares fizeram, nestes dois anos, várias operações tartaruga, como já mencionado aqui.

A violência e a criminalidade são fenômenos sociais complexos que não podem ser confrontados com uma única estratégia. Por outro lado, exigem uma política que inclua iniciativas a vários fatores relacionados com o aumento de problemas. A construção de políticas públicas de segurança da população requer que seja coordenada em trabalho interinstitucional em várias frentes, de modo que haja inter-relação entre as diversas instituições do Estado, representantes da sociedade civil e da comunidade em geral, destacando aqui a mídia.

O destaque dado à mídia é fundamentado por Souza (2006) para quem o problema entra na agenda política quando se assume que é preciso fazer algo sobre ele. Mas, para isso, é preciso a formação da consciência coletiva sobre determinado assunto que é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Aí se aplica a relevância da Teoria do Agendamento.

As propostas apresentadas para o combate à criminalidade no governo de Agnelo Queiroz paralelas aos números da violências mostram que as ações não eram definidas fazendo com que o governo agisse movido pela agenda social e assim produzindo apenas soluções a curto prazo sem as políticas preventivas de combate à violência.

O próximo item aborda as propostas de gestão de segurança pública de Agnelo Queiroz para o mandato 2015/2018, fazendo um paralelo entre o que se cumpriu no primeiro mandato e o que se propunha realizar no seguinte tópico. Busca mostrar se houve semelhanças com o Plano de Gestão registrado na primeira campanha eleitoral, em 2010.

¹⁰Veja-se Filho (1999) “É um aspecto dramático do problema do crime no Brasil que ele venha a ser objeto da atenção de nossos governantes somente quando ultrapassar os limites estruturais aos quais está tradicionalmente confinado. Quando se estende à classe média e à zona sul, imediatamente soam os alarmes da mídia e a indignação das elites. Nesse momento, as pessoas põem-se a especular a respeito das causas da criminalidade a fim de combatê-la”.

2.4 NOVO PLANO DE GESTÃO REGISTRADO EM CAMPANHA ELEITORAL

Seguem abaixo as propostas para o Programa de Governo Agnelo Queiroz de acordo com o registro feito no Tribunal Regional Eleitoral - TRE/ DF - para 2015/2018, também definido em 13 ações:

- Integração das Forças de Segurança
- Ampliação do Programa Ação pela Vida
- Ampliação do policiamento inteligente, com a utilização de tecnologia de ponta, como as câmeras de monitoramento distribuídas de forma estratégica.
- Fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEGs) e a ampliação das ações do Observatório de Segurança Pública.
- Realização de Conferência Distrital e instituição do Conselho Distrital de Segurança Pública.
- Capacitação dos agentes de segurança.
- Desarmamento da criminalidade. A priorização de apreensões de armas de fogo ilegais tem contribuído fortemente.
- Contratação de novos policiais.
- Reconstrução de centros socioeducativos para adolescentes em conflito com a Lei e ampliação de programas educativos.
- Ressocialização do preso, com a valorização do ensino e do trabalho.
- Atendimento humanizado, com a continuidade do forte investimento em treinamento e no fortalecimento das ouvidorias.
- Atenção ao dependente de drogas, com a manutenção da rede de atenção de psicossocial e de saúde.
- Valorização profissional, com um diálogo franco com as categorias da segurança pública. (TRE/DF, 2018)

Assim, faz-se apenas paralelo entre algumas propostas do primeiro plano de gestão com o registrado durante campanha eleitoral, em 2014, para verificar se as novas propostas desenvolveriam a credibilidade. Assim como no primeiro plano de gestão apresentado por Agnelo Queiroz verifica-se a generalidade das propostas. Não há especificidade dos problemas a serem resolvidos.

O primeiro item do primeiro plano era integrar o Sistema de Segurança Pública mediante a valorização dos recursos humanos, ensino e formação integrados, comando único de planejamento e operações, estatísticas e análise criminológica integradas e inteligência integrada. O primeiro item do novo plano propõe a continuidade dessa integração das forças de segurança já que a

proposta começou a ser implantada apenas em março de 2014, último ano de mandato.

Outra continuidade de propostas do plano anterior é ampliação do Ação Pela Vida, programa que foi implantado no segundo ano do governo de Agnelo, porém, não havia reduzido a criminalidade.

A proposta de monitoramento com câmeras, também, é uma continuidade da ação proposta no plano de gestão anterior. A ação começou a ser implantada em 2014.

Verifica-se que as ações citadas acima são semelhantes ou de continuidade das propostas do plano gestão registrado na primeira campanha eleitoral de Agnelo Queiroz ao governo do DF. Destaca-se novamente a valorização e contratação de policiais reequipar, recuperar e modernizar o aparato policial militar, civil, bombeiro-militar, melhores instalações para atendimento da população e postos ou instrumentos adequados às modalidades ostensivas de Segurança Pública.

Fazendo o comparativo entre as propostas do então governador, registradas na campanha pela reeleição (2015/2018) em relação ao Plano de Gestão apresentado em 2010 - e abordado no tópico 2.2 - pode-se afirmar que são semelhantes. São 13 ações que generalizadas, que não apontam o problema e a solução. Não há metas, as propostas sem definições indica novamente um plano travestido de promessas de campanha.

A partir de tudo que foi abordado e os resultados obtidos no presente estudo, constata-se que o Plano de Gestão de Segurança do governo de Agnelo Queiroz não foi capaz de reduzir as taxas de criminalidade no DF conforme proposto. Muitos homicídios, sequestros-relâmpagos, furtos a estabelecimentos comerciais e a residências, roubo de veículos, dentre outros crimes constatados na tabela 1, deixam o cidadão¹¹ inseguro diante a possibilidade de uma ação menos efetiva do Estado com relação à violência. As estatísticas entre 2011 e 2014 mostraram a fragilidade do Plano de Gestão. Se o governo de Agnelo Queiroz

¹¹ A segurança é um direito do cidadão assegurado pela Constituição e é dever do Estado: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: § 4º Às Polícias civis, (...), incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

terminou com números da violência altos em comparação ao primeiro ano do mandato é indicativo que as ações de públicas não foram eficazes.

O que se pode observar do Plano de Gestão de Segurança Pública, do governo Agnelo Queiroz, apresentado em 2010, é que o escopo precípua não foi alcançado. Além de políticas públicas relevantes e modernas na área de segurança pública, carece de investimento na criação de política de tratamento e comunicação com veracidade dos dados disponíveis.. A construção de políticas públicas em segurança visa à prevenção, mas, principalmente, à especificidade de uma solução para o problema apresentado.

O reconhecimento de novos problemas que surgem na arena política a partir da transformação de necessidades em demandas, processo que só pode ser realizado concomitantemente à própria construção dos novos sujeitos políticos". (FLEURY, 2003, p.92)

O crescimento dos números da violência de 2011 a 2014 mostram que as ações públicas estiveram aquém do esperado como solução para o problema. Embora se perceba ações diferentes no decorrer da gestão de Agnelo Queiroz, o que verifica-se é falta de políticas públicas que atendam à demanda social.

E, na construção da agenda social, os elementos de crescimento de crimes como assassinatos e sequestros-relâmpagos ganharam espaço na mídia no dia a dia, no entanto, as respostas do governo não foram capazes de melhorar o quadro da violência. As teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio mostram que a veiculação dos números e de casos de violência criou a sensação que a mídia ajudou a pautar os problemas. As estatísticas podem ganhar força na mídia, que escolhe o que vai evidenciar e ignorar através da condução das reportagens.

Sendo assim, o próximo capítulo traz assuntos e crimes que ganharam evidência na mídia, especificamente no programa *Balanço Geral*, da TV Record.

Busca analisar se os problemas levantados nas reportagens entraram na agenda social levando o governo ir atrás de novas ações para combater a criminalidade.

CAPÍTULO III – BALANÇO GERAL E A REAÇÃO DO GOVERNO

O presente capítulo apresenta dados que possibilitam analisar como o *Balanço Geral*, da TV Record, se comportou diante dos números da violência no governo Agnelo Queiroz, entre 2011 e 2014. Procura saber se houve a construção da agenda pública a partir dos problemas de criminalidade ressaltados pelo programa. A análise é feita com as dez reportagens que mais tiveram audiência ao longo dos quatro anos de governo, possibilitando ao programa a liderança na audiência no momento que estavam sendo exibidas. Em seguida, serão apresentadas as medidas que foram tomadas pelo então governador. O objetivo deste capítulo é mostrar, dentro das teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio, se o governo respondeu às reportagens sobre segurança ou apenas seguiu o seu cronograma de políticas públicas.

3.1 O POPULAR BALANÇO GERAL

Criado em 2007, o *Balanço Geral*, da Tv Record/Brasília, se destaca na massa pela linguagem mais coloquial utilizada, o que torna o programa de TV mais acessível ao telespectador, isto é, aos grupos de menor escolaridade e renda. Com isso, o objetivo deste item é o de mostrar a popularidade que o *Balanço Geral*, igualmente, apresentar este programa e suas peculiaridades e, por conseguinte, compreender os níveis de audiência alcançadas por ele no Distrito Federal.

O programa começou com duas horas de duração; hoje, tem duas horas e meia e é apresentado na hora do almoço, ao vivo, a partir de 12 horas. Com ele a TV Record disputa a audiência com os telejornais da Rede Globo: DFTV (jornal local) e Jornal Hoje (telejornal nacional). Ao longo dos oito anos de existência, o programa sofreu mudanças no formato, mas sem perder a característica popular.

O *Balanço Geral*, com proposta de linguagem diferenciada dos demais telejornais da cidade, conseguiu colocar a emissora na corrida pela audiência em

segundo lugar e em primeiro lugar ao longo das duas horas e meia de programa, segundo dados do Ibope (2015).

As reportagens são pautadas sempre com olhar sobre as necessidades da população. A exibição das reportagens é seguida dos comentários do apresentador, Henrique Chaves, que tem, no estúdio, uma cadeira identificada como “a cadeira da providência”. Toda vez que um problema é mostrado durante o programa, o apresentador cobra das autoridades, especificamente do governo, providências para solucioná-lo. Geralmente, são discursos veementes carregados de cobranças em vários setores, principalmente na segurança pública.

A linguagem acessível e as imagens acompanhadas por músicas na apresentação das matérias ajudam a despertar as emoções do telespectador e reforça a sua audiência. Nesse contexto, o *Balanço Geral* é um programa com as características ressaltadas por Mirella de Freitas Santos:

O jornalismo popular se caracteriza pelo forte apelo dramático, a proximidade geográfica e cultural criada com o telespectador, o tipo de narrativa e a identificação entre a recepção e os personagens das matérias, além da sua habilidade na promoção do entretenimento com o público. (SANTOS, 2009, p. 12)

Percebe-se que programas como o *Balanço Geral* atraem o público porque o roteiro reforça o lado familiar ao telespectador, as imagens e o texto enfático das reportagens, geralmente, podem envolver o telespectador emocionalmente de tal modo a fazê-lo se colocar no lugar dos personagens do fato reportado.

Todavia, há comunicólogos com um posicionamento mais veemente, dentre eles podemos destacar Antônio Reis Moura (2009, p. 2), que afirma:

Com estrutura e ritmo de shows montados e desenvolvidos com o objetivo de prender a atenção do telespectador e segurar a audiência, esses programas incorporaram, nos últimos anos, esses condimentos de prestação de serviços por meio da exposição de problemas sociais e de busca de soluções. Não raro, assumem tom de esclarecimento de direitos de cidadania, especialmente da classe trabalhadora e de crítica a órgãos e políticas públicas, com ênfase em saúde, educação e segurança. Assumem, com frequência, a defesa da função e ação da polícia no combate ao crime, inclusive os não violentos. Mas são parcimoniosos nas críticas à violência

policial, considerando-os casos isolados e atribuindo-os a maus profissionais que destoam do conjunto da corporação. (MOURA, 2009, p. 2)

Noelle-Neuman (1995) acredita que a opinião pública é formada por esses sentimentos provocados nas pessoas. O indivíduo pensa com a maioria conforme é envolvido emocionalmente. Programas com apelo popular tendem ser a voz ativa referida pela Espiral do Silêncio, que predomina e forma a opinião pública.

Com forte apelo popular, o *Balanço Geral*, exibido pela TV Record, em Brasília, se constitui um elemento das teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio, segundo as quais, um canal que consiga atingir a massa, tem a capacidade de ditar pensamentos e formar opinião.

Sendo assim, os números que balizam a audiência do programa são determinantes para mostrar a capacidade de influência do *Balanço Geral*, na construção da agenda social. Com isso, na próxima seção, serão apresentadas dez reportagens exibidas ao longo do governo de Agnelo Queiroz para analisar o destaque que a violência recebeu nas notícias do programa.

3.2 AUDIÊNCIA E REPORTAGENS SOBRE VIOLÊNCIA

Este item traz a seleção de reportagens exibidas no *Balanço Geral*, entre 2011 e 2014, anos do governo de Agnelo Queiroz. A triagem foi feita com base nos números do Ibope. As reportagens expostas aqui deixaram o programa na liderança durante a exibição. Na verdade, elas são uma mostra do conteúdo de notícias de violência exibidas no programa.

Os números apresentados aqui serão comparados aos números da TV Globo vez que a concorrência direta da TV Record é com aquela emissora, de acordo com os números do Ibope. As estatísticas apresentadas são minuto a minuto, ou seja, a hora e o minuto em que a emissora estava em primeiro lugar. Não é possível mostrar se a mesmo fato teve audiência na emissora concorrente porque o espelho do jornal não é público, o que abre espaços para outra investigação. Essas

reportagens foram selecionadas de acordo com a audiência registrada pelo Ibope no período referido.

Entre as reportagens com destaque nos números do Ibope estão notícias de crimes que tiveram evidência nas estatísticas da Secretaria de Segurança Pública durante o governo de Agnelo Queiroz: sequestro-relâmpago, homicídios, roubos e furtos. Assim sendo, segue o quadro de audiência dessas matérias.

Quadro comparativo 2- Audiência reportagens 2011 a 2014

| Dia e ano | Hora e tempo | Ibope/Record | Ibope/Globo |
|------------|--------------|--------------|-------------|
| 07/05 2011 | 13:30/ 4min | 10 pontos | 8 pontos |
| 07/04 2012 | 13:12/ 2min | 10 pontos | 8 pontos |
| 21/11 2012 | 13:10/ 2 min | 11 pontos | 10 pontos |
| | 13:12/ 2 min | 9 pontos | 8 pontos |
| 07/12 2012 | | | |
| 07/01 2013 | 13:48/ 4 min | 12 pontos | 9 pontos |
| | 13:10/ 2 min | 10 pontos | 9 pontos |
| 01/05 2013 | | | |
| 30/03 2013 | 13:12/ 4 min | 11 pontos | 9 pontos |
| 31/01 2014 | 13:00/3min | 12 pontos | 10 pontos |
| 20/10 2014 | 13:59/ 1 min | 10 pontos | 9 pontos |
| 11/11 2014 | 13:33 /2 min | 10 ponto | 9 pontos |

Fonte: *Ibope*

O quadro acima fornece dez reportagens: uma no ano de 2011 e três em cada um dos respectivos anos de 2012, 2013 e 2014. Observa-se que o primeiro ano traz apenas uma reportagem, em razão da dificuldade na coleta dos números da audiência de reportagens já exibidas. Tais dados são sigilosos e nem sempre as emissoras arquivam os números de todos os dias e meses do ano que passou. Por isso, a pesquisa se concentra nos dados do Ibope arquivados pela emissora.

Os números no quadro estão expostos por dia, ano, horário da exibição da reportagem e o tempo que o assunto permaneceu no ar segurando a audiência. Paralelamente a isso, são apresentados os pontos que a TV Record e a TV Globo registraram naquele momento, naquele minuto.

Nota-se que a maioria das reportagens é exibida a partir das 13 horas, embora, o programa comece às 12 horas. Os números colocam a Tv Record nesses minutos de exibição das reportagens na liderança, na frente da TV Globo, que costuma ficar mais tempo na liderança durante o dia, segundo o Ibope.

Seguem, pois, as reportagens exibidas nos dias mencionados no quadro comparativo 2, de acordo com o arquivo da TV Record.

A Reportagem exibida no dia 07/05/2011 - aborda o sequestro-relâmpago sofrido por soldado da Marinha. O assunto ficou quatro minutos no ar, de acordo com os arquivos da TV Record (2011).

Off 1¹²

A coisa tá feia! O militar de 27 anos deixava a amiga em casa, no Itapoã, quando foi abordado por três homens armados que anunciaram o assalto. O soldado da marinha e a amiga foram levados para Planaltina pelos criminosos. A sorte é que no meio do caminho foram parados numa barreira policial. Um dos autores foi preso em flagrante e os outros conseguiram fugir. (RECORD, 2011)

A reportagem relata o fato sucintamente, mas já começa com forte apelo para a segurança. Antes de expor o fato, o apresentador chama atenção para a falta de segurança ao falar que “a coisa tá feia”.

Em 07/04/2012 a reportagem exibida foi sobre a morte de um servidor do Banco Central durante um assalto quando estava com a família numa lanchonete na Asa Norte. A reportagem ficou dois minutos no ar e deixou a TV Record com dois pontos de audiência na frente da TV Globo:

Off 1-na porta da delegacia, familiares da vitima precisaram ser contidos por policiais ao ficar frente a frente com o preso. Sobe som (amigo da vitima vai pra cima do assassino dizendo "você matou um pai de família, deixou uma menina órfã)

Off 2 –o que era para ser uma noite de feriado acabou em tragédia. O bar na comercial da 413 norte estava lotado. Pedro Batista Jansen estava com a esposa e a filha quando foi atingido por uma bala.

Passagem – Daniel Vasques – Asa Norte o assassino veio disposto a roubar. Escolheu um casal que estava sentado aqui nesta mesa e teve o celular e um computador roubados. Quando foram tirar satisfações, o

¹² *Off* é termo utilizado na linguagem jornalística para indicar o texto que será utilizado pelo repórter. Desta maneira, optou-se por deixá-lo *ipsis litteris*. Cada *off* corresponde a um parágrafo.

bandido sacou o revólver e atirou. Pedro, que estava naquela mesa, há poucos metros, foi atingido no peito.

Sonora – dono do bar

Off3- Saulo era analista de sistemas do banco central e ia completar 32 anos no domingo de páscoa. Ele chegou a ser socorrido, mas não resistiu. Familiares e amigos do rapaz receberam a notícia emocionados. Para chegar até o assassino, os policiais fizeram uma verdadeira operação de guerra no Paranoá. A rua onde ele mora foi cercada. Ninguém entrava ou saía. Repara que nesta imagem é possível ver que, mesmo em meio às buscas, ele permanece sentado no meio fio da calçada como se nada estivesse ocorrendo. Parece não se importar com a presença da polícia. Mas não foi assim. Na casa dele os investigadores encontraram a moto usada no assalto. E a arma contra o crime. O computador e o celular roubados estavam escondidos no telhado. Sonora delegado – Pedro-Warlei

Off4 -na delegacia, Pedro pereira Pedro, de 21 anos, demonstrou frieza. Sonora assassino

Off5 - ao investigador responsável pela prisão, só restou lamentar o crime. Volta sonora Pedro. (RECORD, 2012)

O texto acima mostra a exploração detalhada e emocional da morte de um cidadão, na Asa Norte, área nobre de Brasília. Além de relatar o fato, a reportagem afirma que um pai de família foi morto por uma bala perdida disparada por jovem de 21 anos que roubava outro casal na mesma lanchonete. A edição da matéria traz, logo no começo, a fala de familiares da vítima dizendo que o assassino matou um pai de família e deixou uma menina órfã. O apelo para segurança do cidadão é destacado logo no início da reportagem.

A reportagem de 21//11/2012 falava sobre insegurança em sacolão. Com dois minutos de exibição, a emissora ficou com 11 pontos contra 10 pontos da Globo

Off1:

A decisão de vender o imóvel onde mora e mantém uma mercearia veio junto com o medo de morrer durante os constantes assaltos./

(Sonora Maria de Fátima Rodrigues... Na parte do choro - Tc-05:21:06)

Plano sequencia

A Maria de Fátima e o David vieram do interior do Ceará para o DF em busca de uma vida melhor...

Volta Maria de Fátima...

Off2:

Segundo o casal, na maioria das vezes, os ladrões aparentam ser menores de idade./ Alguns eles viram crescer./

Plano sequencia

Os roubos são a qualquer hora do dia./ Os bandidos armados com revólver entram, pegam mercadorias, o dinheiro do caixa, e como se não bastasse o prejuízo, agridem as pessoas que estão aqui dentro como clientes e o dono. O que eles fizeram nas últimas vezes seu Davi?

Sonora Davi (gravei nome no final do plano seq.)

Off3: Mas não é só o casal que sofre com a violência. Na Avenida Central de São Sebastião quase todo comerciante tem uma história de roubo pra contar./ A maioria tem medo de mostrar o rosto./

Sonoras última e penúltima entrevistada - contam como foram os roubos...

Off4:

Essa funcionaria de uma lanchonete também foi assaltada./ O bandido fingiu ser um cliente./

(Sonora entrevista depois da Maria de Fátima e Davi)

Off5:

Durante nossa reportagem encontramos uma viatura da polícia fazendo ronda./ Mas segundo a população, nem sempre ela aparece na hora certa./

(Volta entrevistada do *Off 4*)

Off6:

Cansados de esperar, Maria de Fátima e o marido só querem agora uma vida mais segura./

Volta sonora deles dizendo que é melhor ficar vivo. (RECORD, 2012)

O texto mostra, logo no início, o medo entre os comerciantes de São Sebastião com a onda de assaltos. A reportagem relata em detalhe que os criminosos agem a qualquer hora do dia. A edição da reportagem traz a preocupação dos comerciantes com a onda de violência naquela região.

A reportagem veiculada em 07/12/2012 teve a duração de dois minutos. A TV Record teve nove pontos e a TV Globo, oito. A matéria trata da prisão de homens que sequestraram duas pessoas num posto de combustíveis:

(*Off1*)

esta dona de casa, que preferiu não mostrar o rosto, disse que foi abordada pelo grupo, em Ceilândia, quando chegava na casa dos pais, com as duas filhas e uma amiga delas.

sonora vítima sem gc // diz que pensou que fosse o irmão, mas eram os bandidos. fala também o que eles disseram, pediram

(*Off2*)

o carro, este aí (o Siena prata), foi abandonado pouco depois, numa quadra vizinha. em seguida, os três fugiram pra samambaia, segundo a polícia. e, lá, assaltaram outra pessoa: um homem que havia sacado cinco mil reais num banco da cidade (temos imagens de banco). achando que o dinheiro estava no carro, os bandidos levaram o veículo (não temos imagem desse carro), assim que a vítima parou num lava-jato. só não perceberam que estavam sendo acompanhados.

(passagem) // Taguatinga

o dono do lava-jato seguiu o grupo. aqui em taguatinga, ele avistou uma viatura e contou a história a polícia. a pm então passou a fazer a perseguição. e, neste trecho, os assaltantes foram abordados.

subtenente Chagas Farias

polícia militar // a quarta resposta. conta como foi a abordagem. na sequência, eu pergunto o que eles encontraram com eles: revolver e objetos que devem ter sido roubados

(*Off3*)

foi depois disso que os policiais perceberam que os dois crimes podiam ter ligação. um dos PMs ligou pro último número registrado num dos celulares

recuperados. e falou com familiares da primeira vítima. a dona de casa registrava ocorrência na hora em que recebeu o telefonema.
volta vítima // ela fala que estava na dp, quando o policial ligou. ela foi até lá e reconheceu os três.

(Off4)

ainda segundo a polícia, o grupo usava este carro pra fazer as abordagens (o Honda Cty). veículo que teria sido roubado dois meses atrás e clonado. presos, os três foram levados para esta delegacia, em Taguatinga. e a expectativa das vítimas é que eles permaneçam atrás das grades.
volta vítima- falando que isso assusta. (RECORD, 2012)

A reportagem não mostra a prisão dos suspeitos, mas traz em detalhes a ação dos criminosos. Ao se relatar como as vítimas foram abordadas, vê-se a ousadia dos criminosos. A edição termina com a fala da vítima, que está assustada e reforça o apelo para a falta de segurança.

A reportagem exibida em 07/01/ 2013 durou quatro minutos e conquistou 12 pontos contra nove da TV Globo. A matéria fala sobre o assalto a um restaurante no Recanto das Emas (Arquivo TV Record, 2013).

(Off1)

o restaurante, que fica no Recanto das Emas, foi assaltado pouco depois do almoço, quando o caixa estava com mais dinheiro./ a dona do local conta que os dois rapazes que cometeram o crime eram menores de idade e foram violentos durante o roubo.//

(sonora sem identificar - dona - vai falar que eles foram muito violentos, falaram que iam matar alguém, etc...)

(Off2)

a polícia militar foi chamada e avisada que os dois assaltantes tinham fugido para uma outra quadra./ lá, os policiais encontraram um terceiro envolvido no crime.//

(sonora sargento Neuton Gomes - 27 BPM - quando ele explica que abordaram o cara, ele disse onde os dois menores estavam,.)

(passagem - recanto das emas)

Off - durante a fuga, um dos menores de idade levou um tiro na perna./ ele esqueceu de travar a arma antes de guardar na cintura e, enquanto corria, o revólver disparou./ o adolescente foi levado para o hospital regional de Ceilândia.//

(volta sargento - quando ele fala que ele tava de cueca quando eles chegaram que ele está fora de perigo...)

(Off3)

apesar de ter recuperado parte dos quinhentos e trinta reais roubados, a dona do restaurante reclama da falta de segurança do local.//

O texto traz a preocupação dos comerciantes com a falta de segurança em Samambaia. Embora a edição deixe claro que os policiais conseguiram prender

os envolvidos no crime e recuperar o dinheiro roubado, a reportagem é finalizada com a vítima reclamando da falta de segurança no local.

Reportagem exibida em 01/05 /2013: durou quatro minutos e o programa alcançou 11 pontos contra nove pontos da TV Globo. A matéria fala sobre o arrombamento de carros na Asa Sul.

Off1: é de ficar desesperado.//

#respiro mulher chorando, vendo o carro arrombado e dizendo que não quer dizer nada, não./

abertura: imagine o susto!/ você acordar em pleno feriado, de forma tranquila, querendo passear ou resolver alguma coisa pendente do trabalho e de repente encontrar seu carro arrombado./ foi o que aconteceu aqui na 708 sul./ mas não foi um carro só, não./ foram três só aqui deste lado da rua./ olha este daqui como está todo arrombado./ vidros, levaram o som./ prejuízo dobrado pra você, né, rogerio?

#rogerio xavier - gerente operacional (diz que eles alugaram o carro./ vai ter que pagar para a locadora./ um susto./ um absurdo isso./ é ruim, faz parte./ levaram ferramenta... a bolsa...)

plano sequência: aqui as histórias se repetem./ quase todo mundo ja foi vítima dos bandidos./ segundo os moradores, só este ano, pelo menos, vinte carros foram arrombados./ e os números impressionam porque so na casa do mauro foram quantos, mauro?

Mauro Aguiar - servidor público (diz que na casa dele ja foram quatro carros./ que o prejuízo foi de xx diz que tentam levar o som... vidro. tão começando a partir para o assalto)

Off2: os moradores contam que as casas da região também viraram alvo fácil dos bandidos.

sonora tereza araujo - dona de casa (diz que invadiram a casa dela de madrugada, iam levar a tv, mas ela falou que estava armada e dai os caras fugiram.)

sonora vinicius cadete - servidor público (diz que o prejuízo dele ja passou de seis mil reais... que agora vai ter que investir em câmera de segurança porque so o alarme que colocou em casa não ta dando mais.)

Off3: todos aqui estão preocupados./ para piorar, a área verde, que fica entre as casas não tem iluminação./ a noite é o esconderijo perfeito para os marginais./ cansados de esperar, os moradores acabaram tirando dinheiro do próprio bolso para iluminar o local.//

sonora Vanderlei Marques - prefeito comunitário (última resposta./ diz que precisam de luz, segurança e garantias... o posto policial mais próximo é o da 704 sul e o contato com a polícia não é muito)

Off4: a Raphaela não consegue esconder o medo de todos os dias./ não dá para dormir tranquila./ a prova está na tentativa de resolver o problema, ligando para o 190.//

sobe som Raphaela Oliveira de Faria - servidora pública (ligando para o 190. o militar atende, diz que ela tem que procurar a polícia civil, ela diz que não tem como ir, diz que nao pode fazer nada./ +. resposta dela dizendo que como trabalhadora e moradora, receber uma resposta dessa é um absurdo). (RECORD, 2013)

A notícia já começa com o apelo emocional, ressaltando o desespero de uma pessoa que chega ao estacionamento e encontra o carro arrombado. A matéria traz em detalhes o problema de arrombamentos e furtos de veículos em estacionamentos da Asa Sul, área nobre de Brasília.

A reportagem exibida em 30/03/2013 ficou quatro minutos na liderança contra nove pontos da TV Globo. A matéria abordou o drama de uma professora sequestrada num shopping e morta no Parque da Cidade, na Asa Sul

Off1 Amigos e familiares de Cristiane lotaram a capela 1 do cemitério de Taguatinga. Entre abraços e muitas lágrimas as pessoas pareciam não acreditar da brutalidade do crime.

Bianca - amiga

Off2-O marido, ainda chocado com o que aconteceu, decidiu falar pela primeira vez. ele acredita que assim, a justiça pode ser mais ágil.

Sonora: Marcos - marido de Cristiane.

Off3-Na manhã desta sexta feira Cristiane foi encontrada morta no estacionamento do parque da cidade. Ela estava dentro do carro, no banco do motorista e ainda com o cinto afivelado. No pescoço, marcas de enforcamento. Nenhum objeto foi roubado de Cristiane e o carro dela estava trancado e sem a chave.

Passagem: Cristiane Matos tinha 37 anos. Trabalhava como professora na rede pública aqui do DF. Segundo a família, nunca teve inimidades e era uma pessoa querida pelos colegas e vizinhos. Ela deixa dois filhos: um menino de 7 e uma menina de dois anos.

Sonora: Plínio Sousa - cunhado de Cristiane. (RECORD, 2013).

O texto acima traz o caso do sequestro-relâmpago de uma professora, em shopping, da Asa Sul, área nobre de Brasília. Os detalhes apresentados pela edição reforçam a falta de segurança no estacionamento do shopping e no Parque da Cidade, um dos locais mais frequentados do Distrito Federal, segundo a reportagem da TV Record (2013). A matéria relata a ação do criminoso e mostra a tristeza da família, além da falta de segurança no Parque da Cidade.

Reportagem exibida em 31/01/2014 com duração de três minutos e que deixou o programa *Balanço Geral* com 12 pontos na liderança contra 10 pontos da TV Globo (Arquivo TV Record, 2014).

Off1-A ação dos criminosos foi registrada pelas câmeras de um prédio vizinho. Repare que as imagens mostram (segunda na sequência) o momento em que os ladroes param o carro neste estacionamento. Eles descem do veículo e parecem estar em busca de uma vítima. Caminham

pelas redondezas do condomínio. Aqui, é possível ver claramente os suspeitos. Enquanto isso, Leonardo chega num veículo branco. Ele estaciona. Veja que o carro parado no canto inferior da tela é dos bandidos. Na sequência, os ladroes voltam para o carro e seguem na direção do de Leonardo. A imagem é distante, mas neste momento eles abordam o rapaz. É possível ver Leonardo correndo.

(Plano ultimo)

Off2-Para a gente entender a logística dos ladroes mostrada nas imagens, eu vou mostrar o passo a passo deles. Eles estacionaram aqui, saíram caminhando pelo quarteirão. Só que esse movimento chamou a atenção dos vigilantes aqui deste condomínio, que já foi alvo dos criminosos. Depois de dar a volta eles entraram novamente no veículo, seguiram na direção do carro de Leonardo e quando perceberam que ele havia descido do veículo fizeram a abordagem.

Off Leonardo Almeida de 29 anos era um jovem trabalhador. Era conhecido por ser um bom filho e bom amigo. Pelas fotos nas redes sociais, a paixão pelo basquete. Leonardo deixou uma mãe inconsolada.

(Sobe som)

(Plano)

Off3 O crime foi aqui na rua 34 norte de Águas Claras. Ele havia acabado de chegar da academia e estacionado o carro aqui nesta lateral. Ele foi surpreendido por dois homens armados que queriam levar o veículo. Ele teria reagido e foi baleado no pescoço. Os criminosos fugiram no carro onde havia o terceiro comparsa. O rapaz foi socorrido aqui no meio da rua, mas não resistiu e morreu em frente ao prédio onde morava.

(Volta mãe)

Off4-Os primeiros socorros foram feitos pelo vigilante que suspeitou dos ladroes. O homem que também é brigadista esta abalado. No local, os moradores reclamam da falta de segurança. Todos estão chocados com o crime.

(Povo)

(Plano1)

Aqui em águas claras os moradores reclamam muito da falta de segurança. O que agrava essa situação são prédios abandonados como este. José Julio é presidente da associação dos moradores e conta.

(José Julio de Oliveira - Associação)

(Plano 2)

Off5- Olha o Leonardo quando foi atingido estava numa situações como desta moradora, mas saindo do carro. Vamos falar com ela. Tudo bem?

(Sonora dizendo que tinha acabado de chegar quando aconteceu)

Off 6-No condomínio, a mensagem de solidariedade a família. E algumas recomendações para que as pessoas não corram risco. Esta jovem, amiga de Leonardo, chegou para falar com a mãe do rapaz. Mas não conseguiu. Ela descreveu a sensação que todos sentem neste momento. Luto, dor e revolta. (RECORD, 2014).

O texto acima mostra em detalhes o apelo emocional para a falta de segurança. A fala dos familiares do professor, morto ao chegar em casa por assaltantes, reforça a preocupação e o desespero com a criminalidade em Águas Claras. A reportagem mostra moradores com medo da onda de violência na cidade.

A reportagem exibida em 20/10/2014 durou um minuto e alcançou 10 pontos de audiência para TV Record contra nove pontos para a TV Globo. A matéria falou sobre um corpo encontrado no córrego que passa pela região do Park Way. O

corpo foi encontrado por um caseiro. O apresentador ressalta o problema dos homicídios e cobra ação do governo.

A reportagem exibida em 11/11/2014 teve dois minutos de duração e alcançou 10 pontos contra nove da Globo. A matéria trata de assalto na comercial de Águas Claras.

Off1

O circuito de segurança do prédio mostra o assaltante apenas do lado de fora... entrando na loja de fotografia...// passagem aqui dentro ele se passou por cliente./ falou pra funcionária que queria tirar uma foto para documento./ pediu um pente pra se arrumar./ ela disse que não tinha./ ele então saiu e foi até a loja ao lado para comprar.//

Off2

pelos imagens é possível ver que ele entra na loja de cosméticos e depois sai com o pente na mão....e entra no studio fotográfico novamente.// passagem dessa vez ele já anunciou o assalto./deixou o pente aqui em cima e trouxe a funcionária que estava no caixa para esse espaço./ aqui ele amarrou os pés e as mãos dela com aqueles fios./ e colocou esses sacos na boca da funcionária para que ela não gritasse./ usou ainda essa fita adesiva./ o bandido veio até o caixa e levou 260 reais em dinheiro além da aliança e do celular dela.//

Off3

veja que durante o assalto um homem se aproxima./ não se sabe se ele é cliente ou comparsa./ depois o assaltante aparece do lado de fora./ um mulher entra na loja e depois sai./ o bandido entra no local novamente e por fim vai embora./ as pessoas ouvem os gritos da moça e se aproximam da loja./

esse rapaz que trabalha ao lado foi o primeiro a socorrer a funcionária.//

Off4

a proprietária do local ficou em choque./disse que não imaginou ser assaltada. Até porque a loja dela fica a poucos metros... praticamente em frente a um posto da policia militar.//

sonora sem identificação-proprietária da loja- ela fala que nada adianta esse posto, que não pode contar com eles. (RECORD, 2014)

A reportagem acima reforça o medo dos comerciantes em relação à onda de assaltos em Águas Claras. A edição colocou detalhes da ação dos criminosos no roubo a uma loja e o sofrimento da vítima. Além de colocar a fala de outros comerciantes reforçando a insegurança no local.

Nota-se que as reportagens expostas acima são todas de cunho apelativo para tocar o emocional do telespectador com frases enfáticas e falas de vítimas desesperadas, em crimes como homicídios, sequestro-relâmpago e roubos. A prerrogativa de se trabalhar com imagens e áudio coloca a TV como instrumento de formação de opinião pública. Para Banzé (2014), isso acontece por causa da

capacidade da televisão de conseguir instigar o sexto sentido trabalhado na Espiral do Silêncio. Quando se trabalham as emoções, mais fácil se torna o despertar deste sentido extra.

As reportagens citadas aqui são uma amostra para relatar o discurso feito pela mídia durante os quatro anos do governo Agnelo Queiroz em relação à segurança pública, especificamente a cobrança do programa *Balanço Geral* no que diz respeito aos problemas na área. Percebe-se que os fatos expostos nas reportagens tiveram e deram audiência ao programa. Com base nas teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio, que trabalham a audiência, é uma das provas da construção de agenda pública.

Isto ocorre devido ao fato de necessitarmos de uma fonte de informação da qual extraímos parâmetros para pôr em prática o nosso sexto sentido. Isto é, para sermos capazes de identificar tendências presentes e futuras da Opinião Pública (força motriz da Espiral do Silêncio) precisamos de referenciais. Tais referenciais são as informações que coletamos todos seja no jornal da esquina até numa conversa entre amigos, mas principalmente nas mídias de massa. (BANZÉ, 2014, p 4)

Ressalte-se que as reportagens citadas nesta pesquisa tiveram desdobramentos na mesma semana. Quando há cobranças em reportagens, o programa volta a falar sobre o assunto expondo o que foi e não foi feito. Esse processo gera uma agenda com os problemas destacados que tiveram solução, aqueles que não tiveram resposta voltam a ter destaque também até que a ação seja tomada pelo governo.

Assim, o próximo item traz a análise da agenda construída pelo programa e ações do governo que não estavam previstas no Plano de Gestão de Segurança Pública, bem como quais desdobramentos tiveram as reportagens exibidas.

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS REPORTAGENS VEICULADAS E O PLANO DE GESTÃO SEGURANÇA PÚBLICA DO GOVERNO

Este item busca comparar os desdobramentos das reportagens sobre violência com as ações do governo que estavam previstas e as ações que não foram registradas no Plano de Gestão de Segurança Pública.

Esta análise comparativa visa a avaliar a reação do governo à luz do proposto pelas teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio. A construção da pauta social pode ser a curto, médio e longo prazo. E a formação da opinião pública é feita quando a mídia consegue estabelecer o que o indivíduo vai pensar e falar. Para Speier (1972, p. 172), a mídia é a protagonista na definição da opinião particular e da pública.

A opinião pública é frequentemente considerada como opinião revelada a outros ou, pelo menos, notada por outros, de modo que as opiniões alheias, que se ocultam ou disfarçam, podem denominar-se opiniões particulares ou clandestinas. Nessas condições, o critério para distinguir entre a opinião particular e a opinião pública parece residir no domínio da comunicação. (SPEIER, 1972, p. 172)

Como se nota, a mídia domina o pensamento coletivo. Sendo assim, os desdobramentos são analisados de acordo com as respostas dadas pelo governo a respeito do problema veiculado nas reportagens.

A Reportagem 1 – sequestro de um soldado da Marinha em 2011. Não houve resposta imediata do governo. Esse crime, como visto no quadro 1 do capítulo 2, teve um crescimento de 171 casos em relação ao ano anterior. O sequestro-relâmpago esteve em evidência durante meses no telejornal.

A Secretaria de Segurança Pública começou operações nas regiões administrativas do Distrito Federal para combater o crime (SSP/DF, 2011). Não houve muito resultado porque os números continuaram a crescer. Em 2012, o governo solicitou as tropas da Força Nacional para atuar no combate ao sequestro-relâmpago (SSP/DF, 2012). Atuaram 100 homens da Força Nacional. As operações foram previstas no Plano de Gestão de Segurança Pública (2010), mas a ajuda da Força Nacional foi uma ação fora do plano. Embora, os números revelassem crescimento, a ênfase dada ao crime no programa pode ter colaborado para uma ação do governo, que não estava prevista.

A reportagem exibida em 07/04/2012, que expõe a morte do servidor do Banco Central, assustou os moradores da Asa sul. O Distrito Federal sofria com a

operação-padrão da Polícia Militar. Os policiais, que demoravam mais de 30 minutos para chegar ao local de uma ocorrência (Arquivo TV Record, 2012), queriam aumento de salário (ASPRA-DF, 2012). O assunto ficou mais de uma semana sendo explorado no programa, não apenas pelo *Balanço Geral*, mas nos demais veículos de comunicação. Os números do Ibope da reportagem são uma amostra de como o assunto teve repercussão midiática. Resultado: Agnelo Queiroz concedeu a primeira parcela do reajuste salarial de 15 dos policiais. O aumento foi visto como um recurso para, pelo menos, tirar os militares da operação tartaruga (ASPRA-DF, 2012). Outra medida foi implantação do Programa Ação pela Vida, na mesma semana que a reportagem foi ao ar.

O programa tinha como objetivo o combate aos crimes contra a vida, como assassinato e sequestro-relâmpago (SSP/DF, 2012). O reajuste do salário dos policiais apenas cumpriu o que já estava registrado no Plano de Gestão de Segurança Pública. No entanto, o programa Ação pela Vida não havia sido registrado como ação do governo no combate à violência no Distrito Federal.

A terceira reportagem, exibida em 21/11/ 2012, explora os assaltos ao comércio e teve, como desdobramentos, o aumento de operações (SSP/DF, 2012) Essas ações já estavam previstas e embora estivessem sendo realizadas foram intensificadas com as reclamações dos comerciantes.

A quarta reportagem, exibida em 07/12/2012, destaca os roubos de carros. Percebe-se que tais crimes sempre estão na pauta do programa. A polícia começou a responder com operações todos os finais de semana em diferentes cidades para coibir a prática. A intensificação dessas operações começou com a implantação do programa Ação pela Vida; no entanto, as operações já estavam previstas no Plano de Gestão, mas estavam sendo realizadas gradativamente.

A quinta notícia, exibida em 07/01/2013, abordou o problema da quantidade de assaltos ao comércio no Recanto das Emas e teve, como desdobramento, respostas como o aumento das operações na região (SSP/DF, 2013). Essas ações ainda não tinham sido intensificadas na região.

A sexta matéria foi exibida no dia 01/05/2013 e tratou dos arrombamentos e furtos de carros na Asa Sul. Não teve nenhum desdobramento; as ações continuaram sendo as mesmas registradas no Plano de Gestão: apenas operações.

A sétima reportagem, exibida em 30/03/2013, tratava da morte da professora sequestrada num shopping e estrangulada no Parque da Cidade e foi

assunto do programa por mais de uma semana. A falta de segurança no local voltou a ser ressaltada. O desdobramento foi o policiamento 24 horas no Parque da Cidade, que até então não existia. Essa ação não estava prevista no planejamento de segurança do governo.

A oitava matéria, exibida em 31/01/2014, registra a morte de um professor na porta do prédio em que morava em Águas Claras e teve, como desdobramento, o aumento de viaturas na região (SSP/DF, 2014)

A nona e décima reportagens, uma exibida em 20/10/2014 e a outra em 11/11/2014, tratam de assassinato e de roubo a estabelecimentos comerciais, respectivamente, e não tiveram desdobramentos das respostas dadas pelo governo.

Sendo assim, o que se nota é que, em alguns casos, o governo apresentou respostas diferentes daquilo registrado no Plano de Segurança como: 1- A implantação do Programa Ação pela Vida; o reforço na segurança por homens da Força Nacional e o policiamento 24 horas no Parque da Cidade. Ou seja, embora, nem todas as notícias tenham tido desdobramentos diferentes dos já registrados no Plano de Gestão, três assuntos pautados pelo programa mudaram a agenda política. A mudança corresponde a ações estabelecidas depois das reportagens exibidas em em 07/05/2011 com o reforço da Força Nacional no combate ao sequestro-relâmpago, em 07/04/2012 com a implantação do Programa Ação pela Vida e em 30/03/2013 com o aumento do policiamento 24 horas no Parque da Cidade.

Com isso, o próximo item expõe a mudança dessa agenda política por meio dos assuntos pautados pela mídia.

3.4 RELAÇÃO ENTRE AS TEORIAS DO AGENDAMENTO E DA ESPIRAL DO SILÊNCIO E AS AÇÕES POLÍTICAS CRIADAS PARA RESOLVER O PROBLEMA DO CRESCIMENTO DA VIOLÊNCIA

Este item faz uma relação entre a construção das teorias do Agendamento e da Espiral do Silêncio e as ações que foram tomadas para resolver o problema do crescimento da violência. Busca mostrar que Agnelo Queiroz não tinha, no seu plano de governo, uma política pública de segurança clara.

Constata-se que as reações diante dos números de violência não são estruturações de políticas públicas, mas respostas pontuais para diminuir o impacto e as críticas futuras da mídia, no intuito de não perder popularidade. A mídia representada nesta pesquisa pelo Balanço Geral cobrava respostas do governo para solução dos problemas expostos.

A criação da agenda política caminha junto com a opinião pública. Por isso, a Teoria do Agendamento e a da Espiral do Silêncio convergem na construção de um interesse midiático. As duas teorias atribuem à mídia o poder de construir uma agenda social, pautando e construindo a opinião pública. De acordo com Fortunato (2011, p. 5) “Os meios de comunicação também possuem uma centralidade social, associada a seu papel no processo de socialização contemporâneo, no qual o indivíduo internaliza a cultura de seu grupo e as normas sociais”.¹³

Reportagens sobre violência, por mais que tenham tom exagerado no relato dos fatos, muitas vezes com toque sensacionalista são produzidas para se cobrar providências para o problema.

A divulgação dos problemas na Segurança possibilita a discussão na esfera pública, possibilitando um espaço para o debate sobre a eficácia das políticas públicas adotadas para solução do problema. Lang e Lang (1966, p 89-90) ressaltam o seguinte:

Os mass-media centram a atenção em certas questões. Constroem imagens públicas de figuras políticas. Apresentam constantemente objetos que sugerem em que deveríamos pensar, o que deveríamos saber e o que deveríamos sentir....Os materiais que os meios de comunicação selecionam podem nos dar uma semelhança de um conhecimento do mundo político. (LANG; LANG, 1966, p 89-90)

A citação enfatiza que as informações que chegam através dos noticiários ajudam na visão de mundo do indivíduo. Quando determinado assunto toma o coletivo, o fato ganha força. Mas, nas teorias do Agendamento e da Espiral do

¹³ Penteado, Claudio Luis de Camargo. Fortunato, Ivan. *Influência da mídia em políticas públicas: um campo exploratório*. p.9 Comunicação e Democracia do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011 In: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Penteado-Fortunato.pdf> . Acessado em 20.06.2015

Silêncio, quando a mídia escolhe determinado assunto outro é esquecido. Isso se vê na seleção de reportagens sobre a violência.

A amostra das reportagens apresentadas aqui revela os crimes que ganharam destaque ao longo dos quatro anos de governo de Agnelo Queiroz no programa *Balanço Geral*: sequestro-relâmpago, homicídios e roubos. Mas as estatísticas sobre a criminalidade revelam que outros crimes tiveram crescimento, como a depredação ao patrimônio público (V. tabela 1, capítulo 2). Ou seja, o assunto escolhido é aquele mais atraente jornalisticamente. Nota-se que as reportagens possuem direcionamento emocional no texto e na fala dos entrevistados, as reportagens deixam claro o desespero de quem perdeu alguém para violência ou de quem perdeu algo durante um assalto. A linha editorial é explícita, principalmente, em notícias sobre assassinatos e roubos. Ao trabalhar a emoção dos envolvidos na história a edição consegue atingir o telespectador, bem como, influenciar sobre o pensar e agir desse indivíduo no cotidiano. Os números da audiência indicam que o assunto torna-se de interesse do telespectador até mesmo durante a exibição das notícias. Na análise apresentada nesta pesquisa verifica-se que algumas reportagens têm mais de dois minutos e, no entanto continuam com a audiência alta. Embora, uma morte em assalto choque seja em que lugar for se acontecer numa região nobre da cidade a tendência é provocar mais preocupação por parte das autoridades porque a sensação é de que nem a área nobre está segura. É esse o tipo de ênfase apresentado pela mídia.

Verifica-se, pois, que as reportagens de crimes na região do Plano Piloto tiveram resposta rápida, como a morte do servidor do Banco Central e a morte da professora no Parque da Cidade.

Entretanto, ressalta-se aqui que embora os números justifiquem a audiências das reportagens analisadas não é possível afirmar que Agnelo Queiroz deu respostas apenas às cobranças feitas pelo programa *Balanço Geral*, uma vez que as estatísticas sobre a criminalidade também foram pauta de outros veículos de imprensa à época.

Contudo, após a exibição de algumas reportagens no programa constatou-se que foram realizadas ações que não estavam previstas no plano de gestão. No entanto, as repostas do governo aos problemas expostos pelo *Balanço Geral* foram soluções paliativas, com desdobramentos a curto-prazo. A falta de especificidade das propostas de políticas públicas na Segurança levaram Agnelo

Queiroz a agir em determinadas situações, de acordo com o que estava sendo pautado pelo programa; o que indica apenas a preocupação em dar satisfação à mídia. Com isso, as ações alongo prazo não foram colocadas em prática e nem sugeridas. A falta de políticas definidas pode ter provocado os números altos da criminalidade no fim do mandato de Agnelo Queiroz.

CONCLUSÃO

As breves análises aqui apresentadas visam a encaminhar a discussão para análise da influência da mídia, representada pelo programa Balanço Geral da TV Record, nas ações do governo Agnelo Queiroz, do Distrito Federal, para o combate à violência urbana. A pesquisa busca saber em que medida as notícias, do programa, sobre violência pautaram o Governo do Distrito Federal durante o período de 2011 a 2014.

Esse estudo, que se situa na linha de pesquisa Violência e Segurança, buscou analisar se o que foi noticiado nos telejornais da Record sobre violência influenciou a agenda pública e, conseqüentemente, provocou o governo a mudar as ações no enfrentamento à violência, além de avaliar a direção editorial da emissora dessas notícias.

O objetivo desta pesquisa busca investigar por meio das Teorias do Agendamento e a Espiral do Silêncio se o governo do DF fez mudanças nas estratégias de políticas públicas em relação à Segurança Pública sob a influência do que foi noticiado por reportagens do Balanço Geral. Para tanto, pretende-se o estudar o Plano de Gestão em Segurança apresentado por Agnelo Queiroz além da análise de audiência, através dos números do Ibope, e da linha editorial de dez reportagens veiculadas pelo programa da TV Record de 2011 a 2014.

A investigação concentra-se apenas no Balanço Geral por causa da linguagem popular do programa e pela dificuldade do acesso aos dados do Ibope. O Instituto de pesquisa não fornece dados arquivados, os números de audiência das reportagens destacadas nesta investigação só foram possíveis porque a TV Record disponibilizou. Com isso, é feito apenas o contraponto do minuto a minuto em relação às emissoras que estavam em primeiro e segundo lugar (TV Record e TV Globo). A análise da grade de programação sobre o que estava sendo exibido na emissora concorrente durante a exibição da reportagem que estava com audiência não foi possível porque a pesquisa não teve acesso ao espelho do jornal da TV Globo. Por isso, essa pesquisa tem elementos que abrem caminho para investigação futura.

Uma vez que a mídia, nos tempos atuais, tem presença marcante na vida da sociedade, é de se esperar que ela exerça, também, o papel de formadora de opinião. Hoje, os veículos de comunicação não se limitam ao simples divulgar o fato, eles vão além, buscando levar à sociedade o como e porquê, as causas e as consequências de determinado evento. Então, nesse cenário, a televisão ganha enorme destaque e relevância, pois, superando em muito a mídia escrita, a televisão usa o impacto da imagem, aliada ao som, e, mais que isso, à capacidade de transmitir ao vivo, em tempo real, qualquer evento, desde a situação do trânsito na cidade até uma catástrofe de enormes proporções no outro lado do mundo.

Observa-se, desse modo, que, hoje, os meios de comunicação de massa exercem influência sempre crescente como formadores culturais, colaborando decisivamente para a construção de ideias, hábitos e costumes e, assim, definindo caminhos e modos de procedimento para a sociedade. Acrescente-se, ainda, o fato de o volume de informação e de notícias crescer, atualmente, com extrema rapidez, cabendo à mídia o papel de selecionar o que deve e o que não deve ser divulgado. Aliás, este último aspecto reforça o poder da mídia, já que o público vai tomar conhecimento daquilo que os veículos consideram relevante de acordo com a linha editorial de cada um.

Por isso, as bases que alicerçam o presente estudo são a Teoria do Agendamento (*Agenda Setting*) e a Teoria da Espiral do Silêncio. Ambas tratam da relação entre a mídia e o indivíduo (e, por extensão, a sociedade) enfatizando o fato de a mídia, dada a sua presença hoje constante na vida social, ter se tornado guia e referência para muitas ações desenvolvidas pela sociedade e que, em alguns casos, podem resultar em mudança de posicionamento das autoridades constituídas em relação a determinadas situações.

A Teoria do Agendamento centra-se no fato da mídia agir no sentido de ditar os assuntos que serão alvo da atenção e do interesse do público. Significa dizer que os meios de comunicação podem pautar a sociedade, vez que exercem o papel de formadores de opinião.

Já a Teoria da Espiral do Silêncio sustenta que a influência da mídia é tão intensa na formação da opinião pública que embora um indivíduo tenha sua própria opinião sobre determinado assunto, ele tende a pensar e se manifestar de acordo com a opinião pública formada sobre aquele mesmo assunto. Desta forma, pode-se afirmar que a Espiral do Silêncio visa, também, ao estudo de como o indivíduo se

adequa à maioria e à conformidade social, evitando o isolamento que pode advir da posição contrária ao pensamento majoritário.

Ambas as teorias apontam a capacidade que a mídia tem de influenciar a sociedade tornando-se, por consequência, responsável, também, pela formação da opinião pública. Desse processo resulta, por seu turno, a influência da opinião pública sobre a atuação dos governantes.

Tem-se, então, a hipótese que norteou este estudo e que pode ser assim descrita: o noticiário dos telejornais influencia o pensamento do público e, desse modo, consegue pautar os indivíduos e o governo, aqueles – por meio da mídia – influenciando esse.

É fato sabido a obrigação constitucional do Estado no que se refere à segurança da sociedade e, como parte de suas ações de combate à violência, o governo do Distrito Federal lançou o Plano de Gestão da Segurança Pública, que previa as ações a serem desenvolvidas e as medidas a serem implantadas nesse setor ao longo dos quatro anos de mandato do governador Agnelo Queiroz. Uma vez que o objetivo do PGSP é o bem-estar e a segurança da sociedade, o plano deve pautar-se por metas claras e definidas para que sejam alcançadas por meio de mecanismos confiáveis.

No entanto, verificou-se que o PGSP registrado no Tribunal Regional Eleitoral/DF antes da campanha eleitoral (2010) pelo então candidato Agnelo Queiroz, do Partido dos Trabalhadores, não teve estratégias definidas de combate a criminalidade. As 13 ações propostas não apresentavam soluções para os problemas específicos. Mesmo assim, ao longo dos quatro anos do governo não conseguiu concluir a execução do plano proposto. A generalidade pode ter prejudicado no combate a crimes como assassinatos e roubos, que fecharam o ano de 2014 com número maior em relação ao primeiro ano de mandato de Agnelo Queiroz. Basta observar a Tabela 1 (p. 66) para se constatar que, em números absolutos, a criminalidade cresceu no Distrito Federal, considerando-se o total de ocorrências em cada uma das categorias propostas (crime contra a pessoa, crime contra o patrimônio, crime contra a dignidade sexual e ação policial).

Cumprir observar que um segundo plano semelhante ao primeiro foi elaborado pelo governo Agnelo Queiroz com vista ao quadriênio 2015/2018, também registrado no Tribunal Regional Eleitoral/DF, durante campanha eleitoral.

Verificou-se que o governo mudou estratégias de combate a criminalidade de acordo com o crescimento dos números da violência. As estatísticas foram evidenciadas pela mídia. O programa Balanço Geral aqui caracterizado por forte apelo social enfatizava nas reportagens o clima de insegurança vivido pelos moradores do Distrito Federal. As notícias sempre eram acompanhadas de uma fala desesperada ou de indignação de vítimas além de fundo musical para tocar o emocional do telespectador. A audiência do programa indica pelas Teorias do Agendamento e Espiral do silêncio que as reportagens ajudaram a criar agenda social.

Esse modelo de interação – mídia/sociedade/governo –, tendo os meios de comunicação como ponto de partida, reforça o fato da mídia trabalhar no sentido de levar o indivíduo e, por extensão, toda a comunidade, a focar a atenção em pontos por ela determinados. Sabe-se que o interesse do veículo também é um dos critérios de noticiabilidade, o que permite afirmar, sem dúvidas, que a sociedade pensa e diz o que a mídia determina.

O ponto comum às 10 reportagens investigadas aqui é o tom emocional, em geral com declarações das vítimas ou de pessoas a elas ligadas, e mostrar o tom do discurso da mídia no que se refere à segurança pública ao longo do mandato de Agnelo Queiroz. Todas as reportagens tiveram desdobramento na semana em que foram ao ar e, em três delas, verificou-se ação efetiva do governo do Distrito Federal como resposta ao que foi veiculado (V. seção 3.3, p. 91), levando, inclusive, à implantação de programas e ações que não estavam previstas no PGSP (ajuda da força Nacional, Programa Ação pela Vida e policiamento no Parque da Cidade).

A hipótese proposta para nortear o presente estudo sustenta que o noticiário a mídia influencia o pensamento público, pautando a sociedade e o governo sustenta-se com a avaliação das reportagens expostas nesta pesquisa. A partir do momento que Agnelo Queiroz realizou ação após exibição da reportagem revela que o governo respondeu a agenda social construída pelo programa.

Assim, a apresentação das reportagens é uma amostra da força da mídia para evidenciar o assunto e pautar a população. Contudo, nota-se que o descontrole no combate a criminalidade facilitou a exposição do problema pelo programa Balanço Geral. A falta de Políticas de Segurança mais claras podem ter colaborado para respostas do Governo à mídia. A observação é de que Agnelo Queiroz respondeu às cobranças feitas pelo Programa com ações paliativas que indicam a

preocupação de passar a imagem de que o governo tinha o controle da violência. O governo em alguns momentos teve que mudar as estratégias de políticas de segurança para atender a agenda social construída pela mídia, representada aqui pela TV Record.

Portanto, as Teorias do Agendamento e a Espiral do Silêncio respondem objetivamente à pergunta que se faz quanto ao poder da mídia de influenciar a sociedade, ditando-lhe o que é importante para o momento e descartando o que não mais chama a atenção.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **Mínima Moralía**: Reflexões a partir da vida danificada. São Paulo: Ática, 1992;

_____. **O Fetichismo da Música e a Regressão da Audição**. São Paulo: Nova Cultural LTDA, 1996.

_____. **A Indústria Cultural e Televisão, Consciência e Indústria Cultural**. In: COHN, Gabriel. **Comunicação e Indústria Cultural**. São Paulo: Nacional, 1975.

_____.; HORKEIMER, M. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ADORNO, S. **A gestão urbana do medo e da insegurança**: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea. 282 p. Tese (apresentada como exigência parcial para o Concurso de Livre-Docência em Ciências Humanas) - Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

ALLEN, B. **The Spiral of Silence & Institutional Design**: Tocqueville's Analysis of Public Opinion & Democracy. Source: Polity, Vol. 24, No. 2 (Winter, 1991), pp. 243-267 Published by: Palgrave Macmillan Journals Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3235040>. Accessed: 10/11/2014.

_____.; O'LOUGHLIN, Paula; JASPERSON, Amy; SULLIVAN, John L. **The Media and the Gulf War**: Framing, Priming, and the Spiral of Silence. Source: Polity, Vol. 27, No. 2 (Winter, 1994), pp. 255-284 Published by: Palgrave Macmillan Journals Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3235175>. Accessed: 10/11/2014.

AGUILAR, C. **Los subalternos como limitantes del poder**. Hegemonía, legitimidad y dominación, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. 2009. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccss/04/craa.htm Acesso: 10/11/2014.

ANSART, P. **Marx y la teoría del imaginario social**. In COLOMBO, Eduardo. *El imaginario social*. Editorial Nordam, Montevideo, 1989.

BUCCI, M.P.D. **As políticas públicas e o Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, São Paulo: Malheiros, 1996.

CARROLL, J.G; MCLEOD, Jack M. Source. **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 48, No. 4 (Winter, 1984), pp. 731-740 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research Stable Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2748681>. Accessed: 10/11/2014.

_____. GLYNN, A F. **Perceived Support for One's Opinions and Willingness to Speak Out: A Meta-Analysis of Survey Studies on the "Spiral of Silence"**. Hayes and James Shanahan Source: The Public Opinion Quarterly, Vol. 61, No. 3 (Autumn, 1997), pp. 452-463 Published by: Oxford University Press on behalf of the American

Association for Public Opinion Research Stable URL:
<http://www.jstor.org/stable/2749581>. Accessed em 10/11/2014.

CHOMSKY, N.Y; HERMAN, E.S. **Los guardianes de la libertad**. Propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas. Barcelona: Grijalbo/Mondadori, 1990.

COHEN, B. **The Press and Foreign Policy**. New Jersey: Princeton University Press, 1963.

D'ADAMO, O; GARCÍA, B V; FREIDENBERG, F. **Medios de comunicación de masas, efectos políticos y opinión pública**. ¿Una imagen vale más que mil palabras? Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 2000.

DAY, R.E. **The modern invention of information: Discourse, history, and power**. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press, 2001.

DUARTE, J. **Assessoria de Imprensa no Brasil**. Informações obtidas pelo autor em pesquisa nos decretos do governo federal. Disponível em: http://twileshare.com/uploads/Assessoria_de_Imprensa_no_Brasil_2011.pdf Acesso em fev de 2015.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FENAJ. Federação Nacional dos Jornalistas. **Manual de Assessoria de Comunicação**. 4. ed. Brasília, 2007.

FILHO, C. C. B. **A violência disseminada**. Políticas públicas de segurança e a questão policial. São Paulo Perspec. vol.13 no.4 São Paulo Oct./Dec. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400003. Acesso em março de 2015.

GUSFIELD, J.R. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order**. Chicago/London, The University of Chicago Press, 1981.

HABERMAS, J. **Öffentlichkeit (Ein Lexikonartikel)**, Kultur und Kritik. Francfort a. M., Suhrkamp, 1973.

_____. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag. v.2. Teoria de la acción comunicativa. Madrid: Taurus, 1987. v.2 (trad. em espanhol). 1981.

HORKHEIMER, M. **Traditional and critical theory**. In Critical theory, 188-252. New York: Continuum. 1937.

HOHLFELDT, A. **Os Estudos sobre a Hipótese de Agendamento**. Revista Famecos, no 7. Porto Alegre: p. 42-51, 1997;

_____; MARTINO, C.L; FRANÇA, V.V. **Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências**, 12. Petrópolis: Vozes, 2012

JAMES P. Winter; CHAIM H. Eyal *Source*. **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 45, No. 3 (Autumn, 1981), pp. 376-383 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2748612> Acesso em 10/11/2014.

JUNIOR, P.A (Org). **A sociedade do Telejornalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

LAGE, N.L. **Controle da Opinião Pública**- Um ensaio sobre a verdade conveniente, 1. Ed. Petrópolis: Vozes, 1998, 406p.

LARRUE, C. **Analyser les politiques publiques d'environnement**, L'Harmattan, Paris, 2000.

LASSWELL, H. D. (1956). **The Decision Making Process**, College Park, University of Maryland Press. Lasswell, H. D. (1951). "The Policy Orientation," in D. Lerner and H. D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Pal

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINN, Susan. **Crianças do consumo: infância roubada**. Trad. Cristina Tognelli. São Paulo: Instituto Alana, 2006.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

LOCKE, John. **Ensaio Acerca do Entendimento Humano**. São Paulo: Nova Cultural, 2000. Coleção Os Pensadores.

MADISON, J; HAMILTON, A; JAY, J. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MANCUSO, R.C. **A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas**. In: MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública: Lei 7.347 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2001.

MANHANELLI, C.A. **Marketing Pós-eleitoral – Técnicas para um Mandato de Sucesso**. São Paulo: Summus Editorial, 2004.

MANN, M. **The sources of social power**. Cambridge: Cambridge University Press. 1993.

MATTOS, R.A; BAPTISTA, T.W.F. **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde** - Ensp- Faperj - Rio de Janeiro Agosto 2011.

MARX, Karl. **El capital**, tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

MCCOMBS, M; SHAW, D. **The agenda-setting function on mass media.** Public opinion quarterly, vol 36, no 02, 1972.

MCCOMBS, M. Entrevista. **Um Panorama da Teoria do Agendamento, 35 anos depois de sua formulação.** Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação São Paulo, v.31, n.2, jul./dez. 2008.

MILONE, J. Resenha: McCombs, Maxwell. **A Teoria da Agenda.** Revista Opinião Filosófica, Porto Alegre, v.03; no 02, 2012. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/vizeu-alfredo-telejornalismo-audiencia-etica-pdf> Acesso em: 10/11/2014.

NOELLE-NEUMANN, E. **La espiral del silencio:** Opinion publica: nuestra piel social, Buenos Aires: Paidós: 1995;

_____. **La espiral del silencio.** VV.AA.. *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1992;

_____. **The spiral of silence.** “A theory of public opinion”. In *Journal of Communication*, 24(2), pp. 43-51. 1974;

_____. **The spiral of silence. Our social skin.** Chicago: University Press. Traducción española en Barcelona: Paidós. 1984;

_____. **Turbulences in the Climate of Opinion:** Methodological Applications of the Spiral of Silence Theory. Source: The Public Opinion Quarterly, Vol. 41, No. 2 (Summer, 1977), pp. 143-158 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2748333>. Acesso em 10/11/2014;

_____. **Turbulencias en el clima de opinión:** Aplicaciones Metodológicas de la Teoría de la Espiral del Silencio. Traducción de Eva Aladro Vico 2010;

_____. **La espiral del silencio.** Opinión pública: nuestra piel social. Barcelona, Paidós, 2003.

OLIVEIRA, F.B. **A incidência dos press-releases da prefeitura de Pindamonhangaba no jornal Tribuna do Norte.** In *Revista Ciências Humanas - UNITAU* • Volume 4, número 2 p. ago-dez/2011 Taubaté-SP-Brasil. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.rchunitau.com.br%2Frevista%2Findex.php%2Frcfh%2Farticle%2Fdownload%2F21%2F20&ei=3mhBU_2TGs6W0gGD74HoBg&usg=AFQjCNGmCXIWkf30ZINs6IPNzXuZduWQSQ&sig2=5xHdDmQDFuM1BYm5dbTM2w&bvm=bv.64125504,d.dmQ Acesso em fev de 2015.

ORTIZ, Renato. **A Escola de Frankfurt e a Questão da Cultura.** São Paulo, 4 de agosto de 1985. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_01/rbcs01_05.htm Acesso em março de 2015.

PARENTI, M. **Make-believe media**. Nueva York: Saint Martin Press.1992.

PENA, Felipe. **Teoria do jornalismo**. São Paulo: Contexto, 2012.

PENTEADO, Claudio Luís de Camargo. FORTUNATO, Ivan. **Influência da mídia em políticas públicas: um campo exploratório**. Comunicação e Democracia do IV Encontro da Compolítica, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 13 a 15 de abril de 2011 In: <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/Penteado-Fortunato.pdf> . Acessado em 20.06.2015

PINTO, I. Cardoso. **Mudanças Nas Políticas Públicas: a perspectiva Universidade Católica de Salvador (UCSal) Universidade Federal da Bahia (UFBA)**. In *Rev. Pol. Públ.* São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

PIQUET, Leandro e Pablo Fajnzylber. 2001. **A Criminalidade nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo: Determinantes da Vitimização e Políticas Públicas**. In Pablo Fajnzylber, *et al.*, Eds. 2001c. *Crimen y Violencia em America Latina*.

PRESSMAN, J. L. Y WILDAWSKY, A. **Implementación**. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica. 1998.

PUTNAM, R. **Solo en la bolera**. Barcelona: Galacia Gutemberg, 2002.

RAMONET, I. **A tirania da comunicação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

REIS, Antônio Moura. **Notícias, lágrimas e sucesso: O noticiário que provoca emoções atrai audiência e, por sua vez, grandes contratos publicitários**. In: <http://portaldacomunicacao.uol.com.br/graficas-livros/45/artigo220054-2.asp> . Acesso em 20.06.2015

RICOEUR, P. **Ideología y Utopía**. Editorial Gedisa, México 1991.

ROTH, A. **Public Policy: formulação, implementação e avaliação**, Bogota: Aurora 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Oeuvres complètes**, vol. I a V. Paris: Gallimard, 1959-1995.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. A. **Political Science and Public Policy**. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 2, p. 10-15.

SÁENZ, M.T. **A análise das políticas públicas, o novo governo**, e Ernesto Rafael Castillo Bañón (eds.), Madrid, Alianza Editorial, 1997.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise**, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHAW, D. LONG, C. **News and the public response**, In Shaw y M. McCombs (Eds.), *The emergence of American political issues: The agenda setting function of the Press*. St. Paul: West Publishing. 1977.

SHAW, E. **Agenda setting and mass communication theory**. In: *Gazette International Journal for Mass Communication Studies*, vol 25, no 2, 1979.

SUBIRATS, J. **Análise das políticas públicas e eficácia da gestão**. Madrid. INAP. 1989

SILVERSTONE, R. **Television and everyday life**. Londres: Routledge, 1994.

SILVA, F.C. **O conceito de fetichismo da mercadoria cultural de T. W. Adorno e M. Horkheimer**: Uma ampliação do fetichismo marxiano. *Kínesis*, Vol. II, nº 03, Abril-2010.

SOUSA, A. C. **Segurança pública e riscos**: políticas públicas voltadas à distribuição de renda e educação como instrumento capaz de enfrentar apelos da violência. In *Rev. Jur.*, Brasília, v. 9, n. 86, p.104-113, ago./set., 2007.

SOUZA, P.C.P. **A Importância da Assessoria de Imprensa nas Organizações**: Um Diagnóstico da Comunicação do Supermercado Escola. Viçosa / MG. 2008. Disponível em: http://www.com.ufv.br/pdfs/tccs/2008/2008_priscillasouza_assessoriaimprensa.pdf Acesso em fev de 2015.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. In *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, ISSN 1517-4522, jul./dez. 2006

TAYLOR, G. **Pluralistic Ignorance and the Spiral of Silence**: A Formal Analysis. In *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 46, No. 3 (Autumn, 1982), pp. 311-335 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2748863>

THEODOULOU, S.Z. **The Contemporary Language of Public Policy**: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

THOMAS, A. **Focusing Events**, Mobilization, and Agenda Setting Author(s): Birkland In **Journal of Public Policy**, Vol. 18, No. 1 (Jan. - Apr., 1998), pp. 53-74 Published by: Cambridge University Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4007601> .

THOMPSON, J.B. **Los media y la modernidad**. Barcelona: Paidós. 1998.

TRAQUINA, N. **O estudo do jornalismo no século XX**. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

VALLÈS, J. **Ciência Política**: una introducción. Barcelona: Ariel, 2000.

WAINBERG, J.A. **Mídia e terror**: comunicação e violência política. São Paulo: Paulus, 2005.

WOLTON, D. **Sobre la Comunicación**, Madrid, Acento (1999).

WOLF, M. **Teorias da Comunicação**. *Mass media*: contextos e paradigmas, nova tendências efeitos a longo prazo, o newsmaking. Lisboa: Editorial Presença, 7 ed. 2002.

_____. **Teorias das comunicações de massa**, tradução Karina Janini - São Paulo: Editora WMF, Martins Fones, 2012.

WOLFE, Tom. **El Nuevo Periodismo**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1976.

_____. **Radical Chique e o Novo Jornalismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

ŽIŽEK, S. **Tarrying with the negative, Kant, Hegel and the Critique of Ideology**. Duke University Press, 1993.

Sites

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 09.03.2015.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 22.06.2015

DF. Detran (2015). **Principais cruzamentos recebem instalações de noreaks**. Disponível em: <http://www.detran.df.gov.br/noticias/item/2387-principais-cruzamentos-recebem-instala%C3%A7%C3%A3o-nobreaks.html>. Acesso em 03.01.2015.

<http://www.ssp.df.gov.br>. Acesso em 11.10.2014

<http://www.tre-df.jus.br>. Acesso em 30.12.2014

<http://asprabrasilia.blogspot.com.br>. Acesso em 03.01.2015

<http://www.pmdf.df.gov.br/site>. Acesso em 03.01.2015

<http://www.sejus.df.gov.br>. Acesso em 10.01.2015

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 13.01.2015

<http://carlosmatheus.org/george-gallup-e-a-associacao-gallup-internacional/>. Acesso em 15.06.2014

http://hrenatoh.net/curso/textos/apres_teoria_semiotica.pdf.

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMIDD9B26EB2E3CD49B79C0F613598BB5209PTBRIE.htm>. Acesso em 12.02.2015

http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/01/22/interna_cidades_df,345414/contratacao-de-vigilantes-para-postos-da-policia-militar-gera-polemica.shtml. Acesso em 27.12.2014

DISSERTAÇÕES

CARROLL J. Glynn and JACK M. McLeod Source: **The Public Opinion Quarterly**. Vol. 48, No. 4 (Winter, 1984), pp. 731-740 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research Stable. Available in <http://www.jstor.org/stable/2748681>. Access in: 09.11.2014

CARVALHO, V. Adelídio; SILVA, M.F. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. R. Katál. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802011000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 15.03. 2014

JAMES P. Winter and CHAIM H. Eyal Source: **The Public Opinion Quarterly**. Vol. 45, No. 3 (Autumn, 1981), pp. 376-383 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research. Available in: <http://www.jstor.org/stable/2748612>. Access in: 10.11.2014

MILONE Jerônimo. Resenha: McCombs, Maxwell. **A Teoria da Agenda**. Revista Opinião Filosófica, Porto Alegre, v. 03; nº 02, 2012. Disponível em: <HTTP://www.bocc.ubi.pt/pag/vizeu-alfredo-telejornalismo-audiencia-etica-pdf>. Acesso em: 09.10.2014

MICHEL, K. **Las políticas públicas: algunos apuntes generales**. Disponível em: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>. Acesso em: 02.02.2015.

MEDIA TENOR. **Agenda-setting theory, 2014**. Available in: <http://www.agendasetting.com/index.php/agenda-setting-theory>. Access in: 11.12.2014

MATTOS, Ruben A.; BAPTISTA, Tatiana W. de F. **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Ensp- Faperj - Rio de Janeiro Agosto 2011. Disponível em: <http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/wp-content/uploads/2011/10/LivroCompleto-versao-online.pdf>. Acesso em: 12.12.2014

PEREIRA JUNIOR, A. **As rotinas produtivas dos editores de texto do RJTV1: construindo a notícia**. Porto Alegre, 1997. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) Faculdade dos Meios de Comunicação Social, PUC-RS. Disponível <http://www.bocc.ubi.pt/pag/vizeu-alfredo-telejornalismo-audiencia-etica.html>. Acesso em 10.09.2014

TAYLOR, Garth. **Pluralistic Ignorance and the Spiral of Silence: A Formal Analysis**. Garth Taylor Source: **The Public Opinion Quarterly**, Vol. 46, No. 3 (Autumn, 1982), pp. 311-335 Published by: Oxford University Press on behalf of the American Association for Public Opinion Research Stable. Available in <http://www.jstor.org/stable/2748863>. Access in 11.12.2014

UNIVERSIDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Mapa da Violência**. 2014. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/autor.php>. Acesso em 15.02.2015

SANTOS, Mirella Freitas. **Apropriação do popular pelo telejornalismo brasileiro:** análise dos programas Se liga, Bocão; Balanço Geral e Que venha o Povo. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia, Orientador: Itania Maria Mota Gomes. Disponível em <http://telejornalismo.org/wp-content/uploads/2010/05/4.1>. Acesso em 10.05.2015