

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-graduação em Ciência Política



Dissertação

**A influência da mídia no processo de formação da agenda de políticas públicas
na área de saúde:**
Um enfoque sobre o Programa Mais Médicos

Vinícius Pereira Menezes

Pelotas, 2018

Vinícius Pereira Menezes

**A influência da mídia no processo de formação da agenda de políticas públicas
na área de saúde:**

Um enfoque sobre o Programa Mais Médicos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio R. C. Leivas

Coorientador: Prof. Dr. Hemerson L. Pase

Pelotas, 2018

Vinícius Pereira Menezes

A influência da mídia no processo de formação da agenda de políticas públicas
área de saúde:
Um enfoque sobre o Programa Mais Médicos

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade
Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 27 de abril de 2018.
Banca examinadora:

Prof. Dr. Cláudio R. C. Leivas (Orientador)

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Hemerson L. Pase (Coorientador)

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Carlos Artur Gallo

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Márcio Barcelos

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.

Michel Foucault

In Memoriam

Ao meu pai, Diógenes, que acumulou os encargos de pai, mãe, educador, amigo e, acima de tudo, exemplo. Tudo o que sou, devo a ti, meu velho. Onde estiveres, dedico a ti essa conquista.

AGRADECIMENTOS

Ao meu coorientador, Prof. Hemerson Pase, mais amigo do que mestre, o qual sempre me inspirou e incentivou a buscar o melhor de mim, sendo meu grande exemplo como educador.

Ao meu orientador, Prof. Cláudio Leivas, pela paciência com este acadêmico e atenção dedicada a este trabalho.

À minha amada companheira Janaína, pela incessante torcida, pelo apoio incondicional, pelo incentivo, e, principalmente, por ser minha diária inspiração.

Aos colegas do NEPPU, Ana Patella, Cláudio Corbo, Matheus Mirapalhete, Lígia Brilhante, Márcio Barcellos, e outros tantos, pelas orientações, incentivo, diálogos e infindáveis colaborações.

Resumo

MENEZES, Vinicius Pereira. **A influência da mídia no processo de formação da agenda de políticas públicas na área de saúde**: Um enfoque sobre o Programa Mais Médicos. 2017. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

O presente estudo tem por objetivo problematizar o papel da mídia como ator político e social. O problema de pesquisa questiona se a mídia, através de seu discurso articulado, consegue mobilizar a opinião pública a ponto de influenciar a agenda política nacional. Neste sentido, a pesquisa se orienta através da hipótese de que os meios de comunicação de massa desenvolvem considerável influência junto às políticas públicas brasileiras, em específico, ao Programa Mais Médicos para o Brasil. O estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, desenvolvida através do método da análise de conteúdo, na qual são analisadas matérias jornalísticas dos principais veículos de comunicação de massa do país, conjuntamente à pauta da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Busca-se, através de uma observação comparativa, verificar o impacto da abordagem midiática sobre a agenda política do Programa Mais Médicos. Dentre as conclusões alcançadas destacam-se duas: primeiramente, que o Programa Mais Médicos, a exemplo da maioria das políticas públicas implementadas no Brasil, não foi discutido previamente junto à sociedade civil. Em um segundo momento, observou-se que a mídia influenciou sobremaneira a política pública em questão, principalmente nas fases de *agenda setting* e implementação.

Palavras-chave: Políticas públicas; mídia; Programa Mais Médicos; agenda política.

Abstract

MENEZES, Vinícius Pereira. **The media influence in the process of forming the agenda of public policies in the health area:** focus on “Mais Médicos” Program. 2017. 111f. Essay (Political Science Master’s degree) – Postgraduate Program in Political Science, Institute of Human Science, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2017

The present study aims to problematize the role of the media as a political and social actor. The research problem questions whether the mass media, through their articulated discourse, can mobilize public opinion to the point of influencing the national political agenda. In this sense, the discussion is guided by the hypothesis that media vehicles develop a relevant influence on Brazilian public policies, specifically, the “Programa Mais Médicos para o Brasil”. The study is characterized as a qualitative research, developed through the content analysis method, in which journalistic material of the main mass communication vehicles of the country, together with the agenda of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, are analyzed. It is sought, through a comparative observation, verify the impact of the media approach on the political agenda of the “Mais Médicos” Program. Among the conclusions reached, two stand out: firstly, that the “Mais Médicos” Program, like most of the public policies implemented in Brazil, was not previously discussed with civil society. Secondly, it was observed that the media influenced greatly the public policy in question, mainly in the phases of agenda setting and implementation.

Keywords: Public policy; media; “Mais Médicos” Program; policy agenda.

LISTA DE FIGURAS

QUADRO 1- Principais temas abordados pela mídia no período 2013 a 2015 – por veículo.....	79
GRÁFICO 1 Aprovação/Rejeição do PMM pelo total de matérias jornalísticas	84
GRÁFICO 2 Veículos que mais criticaram o PMM.....	86
GRÁFICO 3 Matérias com teor “positivo” por periódico.....	87
GRÁFICO 4 Apoio x crítica – por periódico.....	87
GRÁFICO 5 Aprovação x rejeição – por semestre.....	88

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Cidades e vagas autorizadas para recebimento de médicos do PMM.....	65
TABELA 2	Adesão de médicos brasileiros ao PMM – Triênio 2013-2015.....	69
TABELA 3	Teor de crítica dos veículos midiáticos.....	85

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	Políticas públicas e agenda governamental.....	19
2.1	Contextualização histórica do campo das políticas públicas.....	19
2.2	O modelo de arenas sociais e o <i>marketing</i> político.....	23
2.3	Ciclo das políticas públicas.....	26
2.4	A formação da agenda.....	29
3	A mídia e sua relação com o campo político.....	37
3.1	Mídia e política.....	36
3.2	A opinião pública sob a ótica de Habermas	44
3.3	A política brasileira em um contexto de sociedade em rede - <i>policy networks</i> e a mídia.....	48
3.4	A política como mercadoria da mídia.....	54
4	A Política Pública Programa Mais Médicos: características, números e pontos polêmicos do programa.....	59
4.1	Primeiros debates na agenda política.....	59
4.2	Características do programa.....	62
4.3	Implementação do programa.....	64
4.4	Investimentos e alcance de atuação – os números do programa.....	71
4.5	A polêmica da contratação de médicos cubanos.....	74
5	Análise dos dados: Das manchetes jornalísticas à pauta da Câmara de Deputados e Senado Federal.....	78
5.1	Os veículos de comunicação utilizados.....	79
5.1.1	Folha de São Paulo.....	82
5.1.2	Jornal O Globo.....	83
5.1.3	Revista Veja.....	84

5.1.4 Revista Isto É.....	85
5.2 Os discursos e suas tendências	86
5.3 Agenda de discussão das casas legislativas	92
5.4 Características do programa mais médicos afetadas pela repercussão midiática – alterações na agenda política.....	95
5.4.1 Duração do curso de medicina	95
5.4.2 Desistências do programa	96
5.4.3 Condições de trabalho.....	97
5.4.4 A remuneração	99
5.4.5 Substituição dos médicos estrangeiros por brasileiros.....	99
5.4.6 Exame de revalidação	101
6 Considerações Finais	104
Referências	108

1 Introdução

A gênese da pesquisa em questão se deu no ano de 2015, durante as discussões desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pelotas (NEPPU-UFPel). A fim de compartilhar o debate com a comunidade acadêmica, em novembro de 2015, o NEPPU promoveu o I Seminário Internacional de Políticas Públicas (SIPP). O evento, extremamente bem-sucedido, contou com a adesão em massa do público acadêmico bem como com a participação de palestrantes de alto gabarito, oriundos de universidades federais do centro do país e de países vizinhos.

Precisamente nesse contexto, fruto dos debates e discussões acerca do tema, foi produzido o primeiro artigo sob a orientação do Professor Hemerson Pase, denominado “A mídia como protagonista na formação da agenda de políticas públicas na área da saúde no Brasil”, no qual foram dados os primeiros passos no sentido de problematizar a influência dos meios de comunicação junto aos decisores políticos.

Neste sentido, observa-se que a influência da mídia se manifesta nas diversas espécies de relações sociais, principalmente no âmbito da política. Em que pese o fato de o contexto político apresentar diversas especificidades, com particularidades e dinâmicas próprias, os meios de comunicação influem significativamente em suas práticas, moldando uma relação peculiar entre os atores do jogo político (SOUZA, 2006).

Ao fim e ao cabo, o campo midiático apresenta-se como espaço de disputa no qual os veículos de comunicação tornam-se instrumentos de formação de opinião. Assim, em um contexto de sociedade em rede, o poder da comunicação é central no âmbito da disputa política, principalmente por sua capacidade de produção de sentidos e significados (CASTELLS, 1999).

A questão central no estudo que se pretende desenvolver é a possível influência exercida pela mídia sobre a agenda governamental, em especial, na implementação da política pública denominada “Programa Mais Médicos para o Brasil”. Nestes termos, verifica-se que as questões trabalhadas pelos meios de comunicação entram em evidência no debate social, mobilizando a opinião pública e influenciando seu convencimento.

Essa opinião pública – ou, por vezes “não-pública” (HABERMAS, 2003) –, acaba por exercer pressão sobre os agentes políticos, incitando-os a dar respostas às

demandas populares. É inoidável o fato de que em um contexto democrático-representativo, intensamente permeado pelo *marketing* eleitoral, esses agentes políticos são extremamente sensíveis aos instrumentos coercitivos da mídia, especialmente às pesquisas de opinião e às manchetes com teor negativo acerca de sua imagem.

Uma das pretensões deste estudo é demonstrar que esse mecanismo de priorização de demandas pelos agentes políticos e cobrança por parte da sociedade civil já se consolidou como um mercado de interesses – *marketing* político –, dirigido pela mídia de massa¹. Nesse viés, será feita uma observação particularizada visando apontar o impacto das notícias veiculadas pelos principais meios de comunicação de massa sobre o Programa Mais Médicos (PMM).

O Programa Mais Médicos para o Brasil foi a política pública cotejada para análise devido a sua abrangência nacional e grande repercussão midiática. Temas na área da saúde, como o referido programa, bem como casos pontuais, dentre eles, fraudes em próteses ou a liberação da distribuição de medicamentos experimentais – como a fosfoetanolamina² –, têm sido assuntos recorrentes nas manchetes, com repercussão na sociedade e no meio político, sob a forma de alterações na gestão de políticas públicas.

Quanto ao recorte temporal da análise, este se dará a partir do ano de 2013, período no qual se deu a criação do Programa Mais Médicos, até o final do ano de 2016, último exercício administrativo concluído e com dados divulgados. A fase de *agenda setting* foi escolhida como ponto central do enfoque por caracterizar-se como um momento crítico dentro do ciclo das políticas públicas. Trata-se da etapa na qual são escolhidos ou preteridos os problemas sociais que figurarão na pauta governamental (CAPELLA, 2016).

Neste sentido, a pesquisa demonstra relevância social, ao realizar uma avaliação acerca de um programa de grande significância na política nacional de saúde, apresenta dados e informações pertinentes às atuais características da

¹ A definição de mídia de massa é adotada sob a ótica de Castells, na qual determinados veículos de comunicação centralizam o poder de disseminar informações a um público numeroso, ou ainda “a comunicação que potencialmente atinge a sociedade como um todo, é moldada e administrada por relações de poder, tem raízes nos negócios da mídia e nas políticas do Estado” (2015, p. 61).

² Medicamento experimental para combate ao câncer produzido pelos laboratórios da Universidade Federal de São Paulo, que ganhou notoriedade em 2015 ao ser distribuído gratuitamente à comunidade sem a observância dos protocolos legais de experimentação e controle. A distribuição da droga foi proibida inicialmente, e, posteriormente, liberada como suplemento alimentar através da Lei nº 13.269.

mesma, bem como destaca o impacto social que as políticas públicas vêm sofrendo com a atuação dos meios de comunicação de massa. Como contribuição teórica, o estudo espera abrir novas perspectivas para pesquisas futuras acerca do *marketing* político e da ação da comunicação de massa sobre o campo político. O estudo em questão mostra-se viável e executável, porquanto os dados a serem levantados são públicos, consistindo na análise de manchetes de veículos de comunicação de massa, bem como da pauta das casas legislativas que compõem o Congresso Nacional.

Em termos de problema de pesquisa, a motivação deste trabalho é a investigação acerca do papel da mídia de massa como relevante fator, e, cada vez mais, ator político, pontuando sua atuação no campo de ação política e ressaltando sua influência na dinâmica das políticas públicas da área da saúde, em especial na implementação do Programa Mais Médicos.

Nesta perspectiva, questiona-se: os periódicos de grande circulação conseguem exercer alguma forma de pressão social sobre os agentes políticos com relação ao Programa Mais Médicos? Em que medida os meios de comunicação de massa, através de seu discurso articulado, modificaram a agenda política nacional no contexto do Programa no período 2013-2016?

A hipótese defendida neste estudo indica que a mídia exerce relevante influência no desenvolvimento de políticas públicas na área da saúde, notadamente no PMM, a ponto de modificar a agenda política, alterando suas características. Tais modificações são fomentadas pelo *marketing* político realizado via manchetes nos meios de comunicação de massa a fim de agregar capital político.

Dessa forma, os veículos de comunicação de massa acabam sendo ao mesmo tempo um campo discursivo de tensionamento entre grupos de interesse e um instrumento para tais grupos alcançarem seus objetivos particulares, valendo-se de um discurso legitimado pelo bem comum.

Cabe ressaltar, ainda, quanto à hipótese formulada, que não é pretensão deste estudo explorar uma tese conspiratória acerca de uma possível manipulação da opinião pública envolvendo pessoas incultas ou de pouco esclarecimento por meio de uma visão gramsciana de um discurso dirigido ao senso comum. Diversamente, visa-se explorar a ideia do *marketing* político – eleitoral – envolvendo os atores: mídia, agentes políticos e grupos de interesse, no qual sujeitos que ocupam papéis relevantes na sociedade civil mobilizam-se em função do discurso midiático buscando ganhar – ou manter – espaço no “mercado político”.

Para tanto, a pesquisa tem como objetivo geral analisar e identificar a atuação da mídia de massa e sua influência sobre a política pública “Programa Mais Médicos para o Brasil” (PMM). Com relação aos objetivos específicos, busca, inicialmente, (a) descrever analiticamente o processo de criação do PMM; para, após, (b) identificar, dentro da fase de formulação da agenda, a possível influência exercida pelo campo midiático sobre a opinião pública; e, ao final, (c) analisar, por meio de pesquisa nos periódicos de maior circulação nacional a relação entre a veiculação de notícias relacionadas ao PMM e a efetiva inclusão de determinados assuntos na agenda política nacional.

Em termos metodológicos, o método utilizado será o indutivo, no qual, a partir da hipótese, como premissa particular, será desenvolvido o trabalho investigativo visando alcançar conclusões gerais (MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M., 2004). A técnica metodológica investigativa, por sua vez, será a análise de conteúdo, a fim de interpretar os dados coletados, com o auxílio da ferramenta NVIVO.

Para isso, o primeiro passo da pesquisa empírica consistiu na identificação de assuntos-chave de relevância nacional na área de políticas de saúde que foram trabalhados massivamente pela mídia e o monitoramento de seus desdobramentos via publicações na internet, sítios governamentais e matérias jornalísticas a respeito. Dentre eles, o debate sobre o programa Mais Médicos se destacou devido à grande crítica feita pela oposição ao governo e à resistência da comunidade médica para sua implementação.

Posteriormente, fez-se a identificação dos periódicos nacionais com maior tiragem que continham o conteúdo a ser analisado, contendo reportagens, crônicas e reflexões sobre o tema, no período posterior à promulgação da Medida Provisória nº 621, de 08 de julho de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos.

O passo seguinte baseou-se no desenvolvimento de pesquisa bibliográfica exploratória, com o objetivo de apropriar-se dos conceitos mais relevantes relacionados à temática de políticas públicas, mídia e opinião pública a fim de problematizar adequadamente a questão. Neste sentido, foram consultados autores de reconhecido valor acadêmico para lastrear a pesquisa, tais como Jurgen Habermas, Michael Howlett, John Kingdon, Manuel Castells, assim como autores nacionais emergentes que debatem a conjuntura atual do país, a saber: Celina Souza, Klaus Frey, Ana Capella, dentre outros.

Por fim, a etapa crucial da pesquisa empírica consistiu na análise de conteúdo das matérias veiculadas pelos periódicos nos quais a temática era abordada com o fim de verificar a possível influência da repercussão midiática nas decisões políticas acerca do programa em questão. Os veículos monitorados foram os jornais a Folha de São Paulo e O Globo juntamente com as revistas Veja e Isto É.

A escolha de tais veículos embasa-se no grande alcance dos mesmos frente ao público leitor brasileiro. O critério adotado justifica-se através da Pesquisa Brasileira de Mídia³, encomendada pelo Poder Executivo Federal e desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística - IBOPE, que elencou os quatro periódicos como os de maior alcance junto à sociedade civil brasileira no ano de 2016.

Com o escopo de viabilizar a análise dos efeitos da mídia sobre o Programa Mais Médicos, a metodologia de pesquisa adotada desenvolve uma abordagem qualitativa visando promover uma discussão sobre a relação entre a atuação midiática e o campo político no aspecto da formulação de agenda. O estudo estrutura-se por meio da análise das pautas de debate da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conjuntamente às matérias veiculadas pela imprensa, buscando monitorar as discussões pertinentes ao objeto de estudo e, assim, verificar com que frequência tais temas ocuparam a agenda de discussão do Poder Legislativo no período 2013 a 2016.

Como já dito, com o fim de interpretar os dados apurados através da coleta das matérias veiculadas pelos periódicos será utilizado o método de análise de conteúdo. Tal técnica de pesquisa mostra-se extremamente adequada ao objetivo proposto, visto que trabalha com a palavra escrita bem como com toda espécie de discurso emitido, proporcionando, de forma objetiva, a produção de inferências acerca do conteúdo analisado bem como a contextualização com o tema em debate (BAUER, 2002).

Nessa esteira, a análise de conteúdo obedecerá aos critérios e à dinâmica de Bardin (1977), na qual, a partir de inferências feitas sobre expressões categorizadas, chegar-se-á a conclusões possíveis e lógicas, porém não únicas. Não se pretende, com este esforço teórico, chegar à única verdade possível, mas a *uma* verdade possível, haja visto que, assim como não existem expressões unívocas, também não há uma verdade inexorável. Acerca disso, a autora argumenta que

³ A pesquisa está disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>> Acesso em 10 mai. 2016.

A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura da “letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em um segundo plano. Não se trata de atravessar significantes para atingir significados à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes ou de significados (manipulados), outros significados de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc. (BARDIN, 1977, p. 41)

Para tanto, o estudo será dividido em quatro capítulos. O primeiro trará o referencial teórico acerca das políticas públicas e da fase de *agenda setting*. O segundo capítulo debruçar-se-á sobre a temática da mídia e da opinião pública. O terceiro, consistirá na observação analítica da política pública “Programa Mais Médicos”, abordando suas características, histórico, fatos relevantes e resultados alcançados pelo programa. Por fim, o derradeiro capítulo tratará da análise das matérias jornalísticas veiculadas pelos periódicos escolhidos, paralelamente ao monitoramento da pauta da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Por fim, pretende-se, com o acompanhamento das matérias reproduzidas pelos diferentes veículos de comunicação, concomitantemente à pauta governamental, verificar em que medida os *policy makers* são – ou não – influenciados pela mídia, e em que perspectiva, através de uma escolha racional, tomam suas decisões.

2 Políticas públicas e agenda governamental

O presente capítulo visa percorrer o campo teórico acerca das políticas públicas e da agenda política através de uma revisão bibliográfica que remonta aos primeiros teóricos sobre o assunto até alcançar uma abordagem contemporânea. Serão trazidos ao debate autores clássicos como Thomas Dye, Harold Lasswell e John Kingdon, bem como contemporâneos, dentre eles Celina Souza, Ana Capella, Michael Howlett e Klaus Frey, a fim de promover uma análise histórico-comparativa acerca da evolução e características das políticas públicas na sociedade atual.

2.1 Contextualização histórica do campo das políticas públicas

A visão de políticas públicas como campo epistemológico tem origem nos Estados Unidos, no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, no qual a recessão econômica em escala global criou a necessidade de uma abordagem cientificista para sua solução. Detendo-se especificamente nas ações de governo e preterindo as antigas vertentes teóricas europeias que orbitavam em torno do papel do Estado, teóricos norte-americanos desenvolveram estudos a fim de delimitar e organizar sistematicamente essa área de atuação (SOUZA, 2006). Neste sentido, o campo teórico “Políticas Públicas” nasce como um ramo da Ciência Política, e analisa centralmente o questionamento de por que os governantes adotam determinadas medidas e como elas refletem junto à sociedade (CAPELLA, 2006).

Um dos precursores da análise sistemática das ações de governo como segmento teórico foi Robert McNamara, em 1948. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a instituição da chamada “Guerra Fria”, fato histórico que causou colapso político, econômico e estrutural a nível mundial, McNamara desenvolveu sua abordagem de cunho cientificista visando criar uma metodologia apta a superar as dificuldades sociais enfrentadas pelos Estados Unidos (SOUZA, 2006).

Seu estudo tinha por características o pragmatismo e a visão tecnocrata, buscando desenvolver soluções razoáveis e cientificamente seguras para as questões sociais, através de dados obtidos estatisticamente e compilados através de uma organização não-governamental financiada com recursos públicos com este fim específico, denominada RAND Corporation. Sua teoria tinha por escopo minimizar a

desigualdade social e a pobreza a fim de equilibrar o Estado (PEREIRA, 2010). Para tanto

o trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. (SOUZA, 2006, p. 23)

Desde então outros autores norte-americanos começaram a desenvolver novos estudos sobre políticas públicas. Herbert Simon, ao fim dos anos 50, cunhou a expressão *policy makers*, que trazia consigo a ideia de uma “racionalidade limitada” dos gestores públicos. Segundo sua teoria, as decisões políticas tomadas pelos governantes são derivadas de uma escolha racional, orientadas por diversos fatores, tais como tempo, finanças, informações, demanda social, etc.

David Easton, em 1965, foi o primeiro teórico a elaborar uma definição de política pública como um sistema fechado, ou seja, “como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (EASTON, 1965 *apud* SOUZA, 2006, p. 24). O autor defendia que política pública é um produto de *feedbacks* entre partidos, mídia e grupos de interesse, os quais influenciam-se mutuamente. Tal definição é por demais conveniente a este estudo, em que pese o fato de que defender-se-á, ao longo da pesquisa, que a mídia exerce papel preponderante na definição de prioridades relacionadas às políticas públicas.

Por fim, no início da década de 80, Charles Lindblom inovou ao agregar novos elementos ao conceito de políticas públicas, a saber: as eleições e suas implicações, as burocracias, os partidos políticos e, particularmente, relacionando-se diretamente a este estudo: os grupos de interesse (SOUZA, 2006). Neste sentido, os grupos de interesse são, sob certo aspecto, o público-alvo das políticas públicas.

Grupos de interesse podem ser entendidos como parcelas da sociedade civil unidas por objetivos comuns, ou problemas comuns, que produzem demandas a serem equacionadas pela administração pública. Essas coletividades são também usuárias – ou consumidoras – do discurso midiático em larga escala (CAPELLA, 2016). São tanto emissoras de discurso, valendo-se dos meios de comunicação para propagar seu clamor, quanto receptoras, a partir do momento em que, movidos pelo

discurso elaborado pela mídia, ampliam, reveem ou criam novas demandas (REGO, 1985).

Sob outro aspecto, políticas públicas, como atividades de gestão, seriam mais claramente definidas como “ações intencionais de governos que contêm objetivos articulados juntamente com os meios para alcançá-los” (HOWLETT, 2013, p. 8). Ou ainda, “processos técnico-políticos que objetivam definir e compatibilizar demandas e soluções visando atender as expectativas dos atores sociais” (HOWLETT, 2013, p. 10).

JENKINS (1978 *apud* HOWLETT, 2013, p. 9), por sua vez, define políticas públicas como

o conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica, em que o alvo desta situação estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Portanto, sob esse prisma, as ações estatais representam as escolhas tomadas pelas lideranças públicas, visando alcançar os objetivos para sanar um problema cuja solução estaria ao seu alcance.

Dye (1972) apresenta três características essenciais às políticas públicas. Em primeiro lugar, o papel central do governo como idealizador e desenvolvedor de programas políticos visando alcançar o bem-estar social. Tem-se que o protagonista das ações políticas – *policy making* – é o governo, assim entendido como o Poder Executivo atuando dialogicamente ao Poder Legislativo.

Sob essa ótica, atividades desenvolvidas pela iniciativa privada não poderiam ser consideradas políticas públicas. Todavia, tal abordagem encontra resistência na literatura. Crítica feita por Souza (2006) refuta a ideia de que somente o governo deteria a prerrogativa de empreender atividades voltadas à superação dos problemas da sociedade civil, gozando de uma legitimidade amparada pela ideia do bem comum.

Por outro viés, Dye (1972) destaca que a atividade de *policy making* consiste na prerrogativa que os governantes têm de fazer ou não fazer algo. Assim, realizar políticas públicas consiste em fazer escolhas sobre agir ou não, no sentido de atender as expectativas de parcela da sociedade. Sob esse aspecto, a posição inerte da administração pública seria uma forma de atuação, e não propriamente uma omissão.

Finalmente, o terceiro ponto de Dye (1972) é sua observação de que a elaboração de políticas públicas é uma atividade consciente, ou seja, as determinações a esse respeito produzem efeitos calculados, em regra. Por esta visão racionalista, somente as consequências previstas no planejamento inicial são variáveis a serem consideradas. Nesses termos, quaisquer consequências acidentalmente disso derivadas não podem ser atribuídas às ações de governo. Partindo desse pressuposto, a instabilidade econômica, insegurança social, bem como outros efeitos colaterais resultantes da implementação de medidas em macroescala não deveriam ser tomadas por consequências atribuídas às políticas implementadas.

Embora haja dissonâncias entre os inúmeros conceitos acerca do tema, é ideia comum à maioria deles que políticas públicas relacionam-se à criação de soluções por parte do Estado a fim de atenderem demandas da sociedade civil. É pressuposto básico de todas as teorias acerca do tema que as políticas públicas envolvem a atuação dos gestores públicos, cabendo ao Estado a providência de ações sociais voltadas a atender interesses, necessidades e demandas de dada população que habita um mesmo território (RODRIGUES, 2010).

Conforme já abordado, o início da institucionalização do termo “políticas públicas” como ação de governo devidamente planejada com objetivo de desenvolver projetos a fim de atender a uma demanda social remonta ao fim da década de 50. O contexto da Guerra Fria forçou os Estados Unidos a mudarem sua visão de administração pública ante as restrições econômicas internas, bem como ao quadro político internacional.

Com o passar do tempo, este conceito foi sendo aprimorado e, posteriormente, desenvolveram-se as teorias do “ciclo das políticas públicas”, no qual as ações de governo são definidas como sistemas fechados que se retroalimentam em estágios múltiplos e sucessivos. Assim, como todo processo complexo, o desenvolvimento das políticas públicas se dá em fases contínuas e subsequentes.

Quanto ao escopo das políticas públicas, Souza (2006) defende que a definição mais adequada para a atual conjuntura sócio-política seria a de Laswell (1958), na qual, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (LASSWELL, 1958 *apud* SOUZA, 2006, p. 24). Neste sentido, conforme bem observa Barcelos (2015, p. 2), “a

influência do pragmatismo, especialmente a partir das obras de John Dewey e William James, foi decisiva nas formulações de Lasswell”.

Mas para que – ou para quem – são desenvolvidas as políticas públicas? Segundo Souza (2006), a ideia pluralista de que a criação de políticas públicas é reflexo exclusivo das pressões entre grupos de interesse é por demais simplista e não alcança cientificismo algum. Da mesma forma que as análises funcionalista e estruturalista, as quais advogam que as leis são criadas para atender interesses de algumas camadas da sociedade também não o fazem. Tampouco a visão elitista de que são os grupos hegemônicos que determinam a agenda política esgota tal questionamento. Isto posto, conclui-se que a complexidade que envolve o desenvolvimento das ações de governo não se encerra somente a esses conceitos.

Nessa perspectiva, no contexto democrático, o Estado possui autonomia para definir suas prioridades. Em consequência, vários fatores contribuem para orientar as ações de governo, bem como múltiplos atores participam do jogo político. Dentre eles, destacam-se os sindicatos, a mídia, os lobistas, os empreendedores políticos, entre outros. Os interesses antagônicos desses atores resultam em tensionamentos que ensejam disputas políticas. Uma das teorias que aborda tais disputas é o modelo de arenas sociais, tratado a seguir.

2.2 O modelo de arenas sociais e o *marketing* político

O modelo de arenas sociais é apresentado em primeira mão por Lowi (1972) e posteriormente explorado por outros tantos autores, dentre os quais destacam-se Frey (2000) e Capella (2006). Sob esse prisma, as ações de governo são o produto da iniciativa de empreendedores políticos. “Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito” (SOUZA, 2006, p.32). Precisamente nesse contexto é que os *policy makers* – ou desenvolvedores de políticas públicas – priorizam algumas demandas sociais e relativizam outras. Vários são os motivos pelos quais isso ocorre, como se observa a partir da perspectiva de Kingdon (2003).

Sob este prisma, existem três mecanismos para mobilizar a atenção dos *policy makers*: a) a divulgação de indicadores que apresentem o problema, b) eventos pontuais (econômicos, sociais ou políticos) ou catástrofes naturais e, por fim, c) o

feedback governamental, que se mostra por demais pertinente no processo de *accountability*⁴.

Quanto ao primeiro, os indicadores, são constantemente explorados pelos meios de comunicação e constituem ferramentas importantes do *marketing* político. Ao exibir uma pesquisa baseada em dados estatísticos, no qual uma questão se destaca por sua importância, o veículo de comunicação atinge a opinião pública. Autores como Howlett (2013), Habermas (2003), Bordieu (1973), Miguel (2002) e Castells (2015) asseveram que a mídia atua enfaticamente na produção dirigida de informações voltada ao *marketing* político e à formação de opinião.

A opinião pública é importante aspecto que permeia todo este estudo, no sentido em que se mostra fator mobilizador de atitudes em concreto, dentre as quais se destacam movimentos sociais, financiamento de campanhas e, em última análise, o voto. Em outras palavras, a opinião pública produz fatos sociais. Ao lapidar a teoria da esfera pública, Habermas (2003) destaca que a mesma somente se desenvolve a partir de um espaço de discussão de domínio público, que extrapola interesses privados, no qual o debate se dirige à formação de uma opinião pública. A fim de consolidar seu domínio sobre a opinião pública, a mídia elabora seu discurso voltado aos grupos de interesse, o qual, nas palavras de Parés I Maicas,

se trata de toda a mensagem de comunicação – primordialmente da comunicação social, isto é, difundida pelos meios de comunicação social – que tem usualmente uma relação mais ou menos direta e imediata com a dinâmica política do sistema social, em função de seu emissor e seu receptor – em ambos os casos, – instituições de poder, partidos políticos, grupos de pressão ou cidadãos – ou com conflitos de poder – ou de consenso –, que sejam suscetíveis de ter uma repercussão pública (1995, p. 445).

Em relação aos eventos, pode-se citar, dentre os políticos, o processo de *impeachment*, bem como as eleições federais, pois a literatura ensina que a cada mudança do poder hegemônico abrem-se janelas de oportunidade para a inclusão de assuntos na pauta política (KINGDON, 2003).

Entre os eventos econômicos enumeram-se atualmente a crise na Petrobras, a variação do dólar e a crise econômica enfrentada pelo governo de Michel Temer. A título de ilustração, em relação a desastres naturais, o rompimento da barragem da

⁴ A definição de *accountability* aqui adotada é buscada na visão de O'Donnell na qual “o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar” (1991, p. 32).

empresa Samarco no Rio Doce foi um acontecimento que causou grande comoção nacional e ocasionou grande discussão quanto ao controle sobre as políticas públicas de utilização de recursos hídricos bem como sobre a fiscalização ambiental.

O *feedback* governamental, por sua vez, seria o conjunto de medidas efetivamente tomadas com o escopo de solucionar as questões identificadas como problema. Nessa fase são elaboradas, discutidas, votadas, e, finalmente, promulgadas as leis que visam implementar políticas públicas direcionadas à demanda dos grupos sociais.

Esses três mecanismos, cada qual a seu modo, possui potencial condição de produzir ações governamentais. A função dos empreendedores, segundo Souza (2006) e Frey (2000) é valerem-se das técnicas à sua disposição, utilizando-se das oportunidades, para promover seus projetos na agenda política.

Neste sentido, desenvolveu-se a dinâmica do *marketing* político como sendo “um esforço planejado para se cultivar a atenção, o interesse e a preferência de um mercado de eleitores” (REGO, 1985. p. 23). A técnica de “vender” a imagem do administrador por meio de políticas públicas direcionadas a cativar determinado grupo social não é inovadora, porém continua mostrando-se eficaz. É nesse viés que os empreendedores políticos atuam no sentido de promoverem seus representantes e garantir-lhes a manutenção do poder político.

Dentre as diversas formas de influenciar os agentes políticos, destacam-se os acordos políticos entre parlamentares – barganhas – e o *lobby*⁵ de segmentos da sociedade civil para a elaboração de políticas públicas adequadas às demandas de determinados grupos de interesse. É a esse contexto conflituoso, no âmbito das arenas sociais, que se busca conjugar a teoria dos ciclos das políticas públicas, analisando-os conjuntamente, a fim de identificar a participação da mídia na formação de opinião pública e conseqüente mobilização dos *policy makers*.

Com relação aos acordos políticos, são instrumentos representativos de um modelo de coalizão democrática historicamente utilizados. Em que pese sua prática ser demonizada, ganhando inclusive a alcunha de “barganhas”, são expedientes comumente utilizados no meio político atual. A prática consiste em aprovar ou reprovar

⁵ No dizer de Pasquino (1998) *lobby* significa uma representação técnica legitimada, na qual pessoas que detêm expertise adequado atuam junto aos *policy makers*, representando certos grupos de interesse. Ou ainda, “a atividade por meio do qual estes se aproximam dos tomadores de decisões, propondo certas atitudes” (GONÇALVES, D. M.; SOUZA, F. F, 2014, p.181).

determinados projetos de lei oriundos de bancada oposicionista em contrapartida a atitudes similares da outra parte.

Inolvidável é o fato que, em um contexto democrático-representativo, nenhuma lei nasce sem aprovação das maiorias. Neste sentido, votos em projetos de lei tornam-se moeda de troca no parlamento. A exemplo disso tem-se a própria pauta do projeto da Lei 12.871, que regulamenta o Programa Mais Médicos. A referida legislação somente foi submetida à votação após o recuo da bancada governista no trancamento da pauta para a aprovação da chamada minirreforma eleitoral, fato que viabilizou a apreciação do projeto de lei referente ao PMM.

Ao fim e ao cabo, o *marketing* político, assim “entendido como uma estratégia permanente de aproximação do emissor/político com o receptor/cidadão” (GOMES, 2007), é uma realidade inextricável ao contexto do presidencialismo de coalizão, no qual interesses divergentes embatem-se nas arenas sociais. Neste sentido, a mídia exerce papel central na interação com o meio político. A mídia articula e dissemina um discurso social competente que goza de grande legitimidade junto à opinião pública, firmando convencimentos. Com relação às informações veiculadas pelos meios de comunicação de massa

Costumamos recolher aquela informação que consideramos mais objetiva e na qual podemos acreditar, baseando-nos nos acontecimentos de determinadas características fundamentais dos acontecimentos políticos, militares, econômicos e sociais, e também acerca dos atores da vida social tais como políticos, empresários, intelectuais, sindicalistas. (ROIZ, 1996, p. 28)

Roiz (1996) argumenta que a informação assimilada através dos meios de comunicação de massa, cria, por sua natureza, uma expectativa de veracidade e um compromisso com a imparcialidade. “Mas, como toda a informação, está sempre mediatizada por atores sociais, como por exemplo, empresas de comunicação, e por isso, suscetível de manipulação” (GOMES, 2007, p. 7). Diante disso, essa manipulação, ou, no dizer de Habermas (2003), a prática de “trabalhar a opinião pública”, compromete sobremaneira a objetividade e a veracidade das informações que são divulgadas pelos meios de comunicação de massa, dando azo a influências tendenciosas de ordem política, ideológica e econômica.

2.3 Ciclo das políticas públicas

Em se tratando da configuração política contemporânea, ainda relacionando-se à ideia trazida por Lowi (1972) de “*policy arena*”, a disputa entre os grupos de interesse se desenvolve, em certa medida, através da expectativa gerada em torno da criação de políticas públicas. Tal expectativa se baseia, entre outros fatores, na antecipação dos efeitos e no estudo prévio da viabilidade e do custo-benefício das políticas públicas. Esse raciocínio corrobora a ideia de que existe um ciclo, ou uma ordem sistêmica, sincrônica e lógica para a elaboração de programas políticos. É nesse contexto que emerge a teoria do ciclo das políticas públicas.

Souza (2006) adverte que para o desenvolvimento de políticas públicas são envolvidos múltiplos atores formais e informais bem como variados níveis de decisão. Sob esse viés, política pública é um sistema abrangente, não se resumindo à edição de leis e implementação de programas sociais. Trata-se de um processo complexo, intencional, voltado a alcançar objetivos com impactos a prazo calculado. Frey (2000), o descreve como um sistema composto por diversas fases subsequentes e cíclico.

Em que pese o fato de que tal teoria não seja uníssona, destacam-se neste estudo, pela visão de Frey (2000, p. 226), as seguintes fases: “percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação da política e, finalmente, a avaliação da política e eventual correção da ação”. Dentre as cinco fases elencadas, as três primeiras são identificadas como fases internas – pois tramitam somente no meio político, sem a ingerência direta da sociedade civil –, enquanto as fases de implementação e avaliação/correção são tidas por externas.

A fase de percepção dos problemas consiste na definição de quais são as demandas da sociedade, a fim de delimitar as necessidades dos diversos grupos de interesse ou mesmo da sociedade civil como um todo. Trata-se do momento no qual as demandas são efetivamente criadas publicamente, ou segundo Habermas (2003), uma situação-problema deixa a esfera privada para ingressar na esfera pública. É nesse contexto que se manifesta o modelo democrático-representativo, no qual agentes políticos escolhidos por determinados segmentos da sociedade conseguem elevar suas angústias às instâncias políticas mais relevantes.

Agenda setting é a fase na qual os diversos temas, após devidamente identificados, assumem graus de prioridade no debate político (FREY, 2000). Essa fase é ponto crítico no ciclo da política, tendo em vista que se trata do momento em

que certas demandas assumem papel significativo enquanto outras são preteridas, de acordo com os interesses dos grupos hegemônicos ou dos arranjos políticos tecidos pelo modelo democrático de coalizão.

Neste sentido, é pertinente a contribuição de Souza (2006, p. 30), quando questiona os motivos pelos quais são tomadas as decisões de governo e

[...] 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. (SOUZA, 2006, p. 30)

Por sua vez, a implementação dos programas políticos consiste em fase externa da política pública, na qual os projetos são desenvolvidos e entram em contato com seu público-alvo. Por esse motivo, trata-se de momento oportuno para a promoção do *marketing* político.

Por fim, a fase denominada “avaliação” é a etapa na qual os programas são submetidos à apreciação de sua efetividade e têm ponderada sua continuidade em função de seu custo-benefício. Ainda, há a possibilidade de ser realizada a correção de procedimentos, se julgado conveniente pela Administração.

Todavia, este estudo destaca a fase de *agenda setting* como crucial no que diz respeito ao impacto junto à sociedade civil. É nessa fase que os grupos de pressão – eleitores e financiadores de campanha – recebem o *feedback* de seus representantes eleitos. Também é o momento em que ocorre o *accountability* vertical, ou seja, a contrapartida (ou não) das expectativas do eleitorado frente aos seus mandatários.

[...] somente na fase do *agenda setting* se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. (FREY, 2000, p. 227)

Ao considerar a questão sob o prisma de O’Donell e seu conceito de democracia delegativa, verifica-se que a opinião pública, expressa a partir de determinadas instituições e grupos de pressão, é fator preponderante na análise das políticas públicas. Tendo em vista que “nas democracias delegativas, os partidos e o

Congresso manifestam suas críticas a respeito das políticas levadas a cabo, [...] as associações de trabalhadores e de capitalistas se queixam peremptoriamente” (O’DONNELL, 1991, p. 32), e, de uma forma geral, as instituições participam efetivamente das ações de governo, é impossível negar a importância da manutenção de uma boa imagem junto ao público eleitor.

Nestes termos, se for tomada em conta unicamente a ideia do *accountability*, em um contexto de democracia delegativa, o presidente e seu grupo de governo não necessitariam preocupar-se em prestar contas à oposição e outros grupos partidários (*accountability* horizontal). Seu único compromisso seria com suas bases parlamentares e os grupos de interesse da sociedade civil, os quais representa (O’DONNELL, 1991).

Todavia, observando-se que o Brasil opera em um contexto de presidencialismo de coalizão, no qual o modelo hegemônico não se apresenta uniforme ideologicamente, cresce a importância do *accountability* horizontal, em igualdade de condições ao vertical, até porque “[...] os governos gostam de ter apoio popular continuado, e os políticos querem ser reeleitos (O’DONNELL, 1991. p. 37)”.

Em momento oportuno do trabalho serão novamente problematizadas a temática do *accountability*, dialogicamente à questão do *marketing* político, no contexto democrático. Sob outro viés, o próximo tópico, ainda relacionado ao ciclo das políticas públicas, explorará amiúde uma das principais fases desse processo: a formação da agenda.

2.4 A formação da agenda

O termo “agenda” possui múltiplos usos e pode ser aplicado, por vezes, de maneira atécnica. Assim, com o escopo de promover univocidade à interpretação do tema, será adotado o conceito de Kingdon (2006) para nortear o estudo acerca da agenda política. O autor distingue, em sua teoria, dois tipos de agenda: a agenda governamental e a agenda de decisões.

Assim, agenda governamental seria uma “lista de temas que são objeto de séria atenção por parte das autoridades governamentais e seus assessores” (KINGDON, 2006, p. 222). Dessa forma, para um assunto compor a agenda, torna-se necessário que consiga despertar a atenção dos agentes políticos formuladores de políticas públicas, quais sejam: parlamentares e chefes do Poder Executivo.

Todavia, considerando a amplitude de determinadas questões, bem como a racionalização do custo-benefício de sua implementação, em um contexto político voltado bem mais à busca pelo *marketing* eleitoral do que ao interesse público, algumas dessas questões nunca chegam à pauta legislativa. Às demandas que alcançam tal esfera, diz-se que atingiram a agenda decisional. A agenda de decisões, ou “a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhados para deliberação” (KINGDON, 2006, p. 222), são elaboradas por processos distintos.

Diferenciação similar é destacada por Cobb e Elder (1972) quando identificam os temas discutidos em linhas gerais nos debates governamentais como “agenda sistêmica” ou “informal” e os assuntos que realmente ganharam relevância na pauta decisional, chamada de “agenda institucional ou formal”. Importante se faz distinguir tal dualidade em ambos modelos, frente à premência metodológica do estudo em questão, pois ambos identificam uma agenda efetiva e outra meramente figurativa. “Em outras palavras, a agenda pública é voltada à discussão e a agenda institucional, à ação” (HOWLETT, 2013, p. 113).

No tocante aos processos de formação da agenda, Capella (2006) analisa dois modelos teoricamente viáveis consolidados na literatura. O primeiro, desenvolvido por Kingdon (2003), chamado “Modelo de Múltiplos Fluxos”, e o segundo, denominado “Modelo do Equilíbrio Pontuado”, criado por Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Ambos são utilizados como ferramentas de análise dos processos de formulação de políticas públicas, bem como para a observação das variações na agenda governamental.

A partir do Modelo de Múltiplos Fluxos, Kingdon (2003) enumera as fases pelas quais passam as políticas públicas da seguinte maneira: a) estabelecimento de uma agenda de discussão, b) apresentação de alternativas para os problemas sociais, c) escolha das linhas de ação e d) implementação da política pública.

O autor afirma, em seu modelo, que os estágios mais importantes são os pré-decisórios, ou seja: a *agenda setting* e a seleção das políticas públicas a serem implementadas, em detrimento à fase de implementação. Neste sentido, Kingdon (2003) ratifica que toda mudança verificada na agenda é resultado da convergência de três fluxos: problemas, alternativas e política. Tal fenômeno de convergência é por ele denominado *coupling*.

Neste sentido, uma questão configura-se como “problema” quando consegue chamar a atenção dos *policy makers*, fazendo-os crer que devem ou podem agir para

atender as demandas e isso pode ser estimulado por meio das variáveis: indicadores, eventos, crises e *feedback* governamental.

Como indicadores, o autor enumera taxas de mortalidade, custo dos programas, superávit, elevação na remuneração dos servidores, dentre outros. Embora os indicadores não determinem por si só a existência de um problema que exija a criação de uma ação política, tais quantitativos são relevantes na análise decisória dos agentes políticos.

Por outro lado, nem sempre uma questão ganha relevância através do estudo de indicadores. A ocorrência de eventos ou crises de diversas ordens também pode motivar os agentes políticos. Dentre os eventos podemos citar guerras, *impeachment*, eleições em outros Estados (EUA) e, entre as crises, pode-se enumerar as de origem econômica: embargos alfandegários, alta do dólar, inflação, bem como as de ordem natural: estiagem, inundações, temporais, etc...

Por sua vez, os *feedbacks* sobre os programas em desenvolvimento oferecem parâmetros para o acompanhamento das metas. Tais *feedbacks* oportunizam a contestação ou aceitação das políticas implementadas. Todavia, segundo Kingdon (2003), nenhuma dessas variáveis isoladamente pode transformar uma questão em problema a ser discutido na agenda.

De acordo com Capella (2006), criar uma demanda apta a produzir uma ação política é uma construção social, ou um evento interpretativo que agrega juízos valorativos, no sentido de acumular capital social. Assim, uma questão deve, primeiramente, alcançar o status de problema social para chegar à agenda governamental.

O segundo fluxo referido por Kingdon (2003), diz respeito às alternativas, ou seja, as diversas possibilidades de ações disponíveis ao governo para conter as crises que geram as demandas da sociedade civil. Para ilustrar tal ideia o autor vale-se da analogia ao processo biológico de seleção natural, no qual as possíveis soluções, assim como as moléculas, flutuam em um “caldo primitivo”. Nesse ambiente hostil, algumas ideias são fagocitadas por outras, enquanto outras sobrevivem incólumes.

Esse processo assemelha-se, de certa forma, ao que hoje chamamos presidencialismo de coalizão, e o ambiente ao qual tais ideias estão sujeitas é estimulado pelos grupos de pressão. A pressão inerente ao ambiente político de discussão pode ser exercida por diversos atores, dentre eles representantes de

classe, partidos políticos, lideranças sociais, e agentes especializados com relações privilegiadas junto a líderes políticos (lobistas).

O terceiro fluxo seria a dimensão política, que difere do anterior no sentido em que não é influenciado pela propaganda empreendida através da mídia ou pela comoção pública. Neste nível não há a predominância da discussão e do conflito de ideias, mas sim da troca de interesses entre os diversos grupos e seus representantes.

Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das idéias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. (CAPELLA, 2006, p. 28-29)

Essas disputas entre os grupos de interesse, a depender do rumo que tomarem, podem traduzir-se em um quadro de engessamento governamental, ou, de outra sorte, ocasionarem a inclusão de novas questões na agenda deliberativa. Na primeira situação, vislumbrando uma oportunidade de *marketing* eleitoral, membros do Poder Legislativo, podem alavancar sua imagem com projetos de impacto popular e usarem de seu prestígio para promover o assunto a fim de que o mesmo possa ganhar espaço na agenda.

Sob outro aspecto, algumas demandas podem ser “sistematicamente ignoradas” em virtude de uma análise baseada na escolha racional. Em outros termos, determinadas pautas são preteridas quando seus grupos demandantes não possuem representação considerável ou o tema é por demais controverso ou pouco significativo junto às lideranças centrais. Para Capella,

Grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la. (CAPELLA, 2006, p. 29-30)

Kingdon (2003) destaca que mesmo que a mudança na agenda governamental seja produto da “convergência dos três fluxos”, o evento promotor desta mudança tem origem na convergência específica entre o fluxo de problemas e o fluxo político, bem como na infinidade de eventos que se desenrolam nos dois processos.

Em um segundo momento, o segundo fluxo, correspondente às possíveis soluções, não exerce influência direta sobre a *agenda setting*, todavia, é vital para que

uma demanda que já figure na pauta governamental ganhe acesso na agenda decisional.

Ao fim e ao cabo, segundo Kingdon (2003), as questões só ingressam na pauta quando ocorre o *coupling*. Essa tríade: problema/alternativas/quadro político é o contexto e o cenário no qual determinados temas que se alinham com a conjuntura ganham destaque enquanto outros, são ignorados.

Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as *policy windows* se encontram abertas. (KINGDON, 2003, p. 172)

Importante destacar que as janelas políticas citadas pelo autor são fenômenos que podem ser previstos – como novas eleições –, ou imprevisíveis, como a mudança de um ministério ou uma crise econômica. Assim,

[...] essas janelas se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. No seu interior, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como em situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (momentos de inclusão de propostas, por exemplo). Outros eventos – ou janelas – desenvolvem-se de maneira imprevisível. (KINGDON, 2003, p. 172)

Neste sentido, Kingdon (2003) ressalta a transitoriedade da oportunidade de mudança na agenda, pois as janelas políticas não se mantêm constantemente abertas. Os eventos que as promoveram não persistem no tempo e logo as mesmas se cerram. Para antever e aproveitar sua abertura são necessários agentes que detenham conhecimento e *know-how* para tanto. Surge então a figura dos representantes políticos e dos lobistas.

Como dito anteriormente, o *lobby* é um mecanismo de pressão adotado por grupos de interesse com o fim de mobilizar os *policy makers* a desenvolverem – ou suprimirem – políticas públicas. Com relação à política social em estudo neste trabalho, o Programa Mais Médicos, é possível identificar várias formas de pressão por meio de *lobby* utilizadas, desde a ação de parlamentares vinculados a uma causa

– lobistas *in house*⁶ – até a atuação direta da bancada aliada governista, “negociando” o destrancamento da pauta legislativa a fim de viabilizar a aprovação do programa.

O modelo de Equilíbrio Pontuado, por sua vez, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993) aborda o impacto da opinião pública como fator relevante a ser levado em consideração na elaboração de políticas públicas. Esse modelo privilegia a atuação da mídia como fator direcionador da atenção pública sobre determinada questão (CAPELLA, 2006). Sob esse viés

a formulação de políticas é fortemente influenciada não apenas pela mudança nas definições de quais questões sociais são sujeitas a uma resposta do governo [...] mas também, e ao mesmo tempo, pela mudança nas definições de quais seriam as soluções mais efetivas para um dado problema público (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 29).

Nessa esteira, Baumgartner e Jones (1993) cunharam a expressão *policy image*, na qual “a criação e a manutenção de um monopólio de políticas está intimamente ligada com a criação e a manutenção de uma imagem de apoio” (BAUMGARTNER E JONES, 1993, p. 26). Os autores defendem que as *policy images* são construídas a partir de dois pontos: informações empíricas e apelos emotivos.

As informações empíricas são os fatos sociais que dão origem às demandas. São os fenômenos sociais que mobilizam os grupos sociais existentes na sociedade civil. Por sua vez, os apelos emotivos são as notícias veiculadas pelo aparato jornalístico com determinada entonação de sentido. Apresentam-se como manchetes e colunas de jornais e revistas, programas de rádio e televisão, carregados de juízos valorativos ou mesmo apresentações aparentemente imparciais com ênfase em falhas ou virtudes de determinado programa social ou política pública.

Assim, “novas imagens podem atrair novos participantes – ou afastá-los –, bem como criar oportunidades para promover determinadas questões ou desencorajar outras” (CAPELLA, 2006, p. 41). Neste sentido, a função da mídia na elaboração da agenda, segundo Spitzer (1993) e Pritchard (1992 *apud* HOWLETT, 2013), torna-se particularmente significativa, pois, a partir da exposição dos problemas enfrentados pela sociedade e de suas possíveis soluções, frequentemente forma-se um

⁶ A literatura distingue duas espécies de lobistas: uma, denominada *in house*, assim entendidos os agentes vinculados a uma causa ou negócio específico; a segunda espécie é denominada de *outside*, relacionando-se a lobistas ligados a uma empresa especializada em *lobby* ou a interesses estrangeiros (AVIZÚ, 2007).

condicionamento da opinião pública. O direcionamento das informações veiculadas de acordo com a tendência do veículo de comunicação acaba por nortear a formação de consenso da sociedade civil, e esta pressiona – ostensivamente ou não – seus representantes para que ajam sobre as políticas públicas existentes ou criem novas.

Howlett (2013), ao analisar o discurso político aplicado às políticas públicas, observa que as demandas sociais se originam de uma pauta política e social preexistente, na qual já são previamente estabelecidas a amplitude do problema bem como as medidas para sua solução. Portanto, a ideia de que o processo de elaboração da agenda obedece a uma lógica racional, seguindo critérios objetivos é completamente falaciosa.

Jenson (1991) e Stark (1992 *apud* HOWLETT, 2013, p. 158) são categóricos ao afirmar que “a agenda da *policy making* é criada a partir das tradições, das atitudes e das crenças encapsuladas nos discursos construídos pelos atores sociais e políticos”. Para implementar tal relação, símbolos e estatísticas, são usados para dar base ao discurso social competente sobre as causas e soluções de um problema. Símbolos antigos são descobertos ou novos são criados para cada qual defender seus propósitos.

Em que pese o fato de que somente pequena parte dos problemas sociais é tomada pelo governo como problemas públicos, é somente a partir do momento em que o governo se conscientiza da necessidade de tomar medidas efetivas sobre os problemas é que a questão passa a fazer parte da agenda institucional. Cobb, Ross e Ross (1976) identificaram quatro fases necessárias para que uma demanda social venha a se tornar uma política pública.

Inicialmente, é feita a introdução das questões na pauta. Neste estágio inicial, a participação da imprensa, através da propaganda, possui grande relevância. Nesse momento, quando a demanda proposta precisa ganhar vulto, camadas da sociedade civil são mobilizadas, agregando assim capital social.

Em um segundo momento são apresentadas possíveis soluções, através de programas políticos. Calculado o custo-benefício de cada medida a ser implementada, o terceiro passo é a adesão ou o apoio a essas medidas. Defende-se, neste sentido, que esta é a fase na qual a mídia exerce papel preponderante, difundindo as soluções consideradas mais aceitáveis e cooptando grupos de influência por meio da opinião pública.

Finalmente, após conquistar parcela considerável de apoio da sociedade civil, ocorre o acesso da temática à agenda institucional. Neste viés, o papel da mídia e sua participação como ator político será discutido no capítulo seguinte.

3 A mídia e sua relação com o campo político

Este capítulo tem por escopo abordar a ação da mídia como ator social no contexto político, mais especificamente no campo das políticas públicas. Buscar-se-á realizar uma revisão bibliográfica a partir dos mais relevantes autores que exploram o fenômeno de influência política exercida pela imprensa jornalística.

3.1 Mídia e política

No âmbito das políticas públicas, sob a ótica da teoria dos ciclos, destaca-se como fase crítica a formulação da agenda, na qual são incluídos na pauta política os temas de maior relevância ou que merecem maior atenção dos agentes políticos em um dado momento social. Mas quem determina essa relevância? Quais são os critérios de escolha das demandas a serem priorizadas? Por que um problema ou grupo de interesse é priorizado em detrimento de outros? São esses questionamentos que nortearão o debate desta seção.

Em que pese o fato da formulação da agenda tratar-se de um processo que envolve vários fatores, há que se considerar a opinião pública como um dos mais importantes dentre eles. A mobilização de capital social⁷ pela mídia através da difusão da informação ganha relevância se levado em conta o poder de influência dos meios de comunicação em cooptar opinião pública.

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. (FREY, 2000, p. 227)

Assim, a formação da agenda é um dos pontos cruciais a ser levado em conta no ciclo das políticas públicas, pois se trata do momento em que são definidas as prioridades que irão nortear as decisões dos agentes políticos. Dada a grande importância dessa fase, pretende-se discutir em que medida ela pode ser alterada

⁷ O conceito de capital social é aqui tomado, segundo a definição de BORDIEU, trazida por PASE (2006), como: “o exemplo dos **recursos** atuais ou potenciais que são ligados à **posse de uma rede durável** de relações mais ou menos institucionalizados de interconhecimentos e de interreconhecimento, ou em outros termos, o pertencimento a um grupo como exemplo de agentes que não são unicamente dotados de propriedades comuns mas são também **unidos através de ligações permanentes e úteis** (BOURDIEU 1980 *apud* PASE, 2006, p. 95). [grifo do autor]

pela influência dos meios de comunicação e quais os fatores atribuem-lhes legitimidade para tanto. Partindo-se do pressuposto de que só o sistema político possui legitimidade para agir no sentido de criação de ações (leis) voltadas aos interesses da sociedade, há que se analisar quais são os demais atores envolvidos nesse processo.

A sociedade civil cria e multiplica demandas num contexto dinâmico visando alcançar um estado de bem-estar social, o qual, por vezes, mostra-se um conceito utópico. No processo de criação de demandas públicas são envolvidos diversos atores, dentre eles a sociedade civil como um todo, grupos de interesse, instituições, iniciativa privada, agentes políticos, servidores públicos, lobistas e a mídia. Esta última possui papel de extrema relevância, chegando a ser considerada por alguns autores como o “quarto poder”, inobstante não seja essa a abordagem que se pretenda aqui adotar.

A grande relevância da empresa jornalística no campo político se deve principalmente a seu poder de persuasão junto às diversas camadas sociais que compõem a sociedade. Sua capacidade de agir sobre as estruturas argumentativas a nível coletivo (HABERMAS, 2003) lhe garantem certa legitimidade para influenciar o público que lhe é simpático. Cada veículo de comunicação possui seu mercado particular e seu público afim. Essa sinergia “veículo-público” viabiliza a reprodução de um discurso social competente que acaba por influenciar determinados grupos de interesse, os quais detêm capacidade de exercer pressão sobre alguns agentes políticos, através do fenômeno conhecido como *feedback* governamental.

Nesse contexto, as estruturas comunicativas competentes são acionadas por meio da opinião pública. Tais estruturas repercutem junto à sociedade civil, gerando um apelo coletivo (HABERMAS, 1997). Essa sociedade volta-se a seus representantes, fazendo com que estes reajam através da elaboração de medidas satisfativas a fim de atenderem às demandas. “A opinião pública, transformada em poder comunicativo, segundo os procedimentos democráticos, não pode reger o sistema administrativo, mas pode direcioná-lo” (HABERMAS, 1997, p. 23).

Habermas, em outro momento, na obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública” não se detém em conceituar especificamente o termo opinião pública, preocupando-se, por outro lado, com sua ação sobre a sociedade civil:

[...] ao lado das grandes instituições jornalísticas e ligado a elas (um aparelho que certamente representa um máximo de público, mas um mínimo de opinião), estabeleceu-se um outro aparelho, que vai de encontro às novas necessidades de “publicidade” do Estado e das associações (ali temos uma outra “opinião pública”, que talvez “opine” muito e sobre, coisas bem concretas, mas que procura construir e impor isto essencialmente de um outro modo que não o “público” dentro da sociedade. As formas de que se reveste a manipulação da opinião a que aqui é referido são aquelas que conscientemente divergem do ideal liberal da esfera pública. (HABERMAS, 2003, p. 230).

Fonseca (2011), por sua vez, apresenta uma ideia de sociedade civil regulada pela mídia, não só no aspecto político, como também no econômico, cultural e social. O autor ressalta a importância da democracia como regime dependente da participação dos diversos grupos de interesse na esfera pública⁸. Ainda, sustenta que a mídia, com seu aparato especializado em manipular discursos, representa uma forma de poder extremamente considerável nas sociedades de massa.

Neste sentido, assevera que, dentre o repertório de atividades dos meios de comunicação de massa estão a influência direta na formação de agendas públicas, a mediação entre grupos sociais e o direcionamento da opinião pública para determinados assuntos visando o interesse da própria mídia. Para Fonseca,

[...] o espaço “público” seria, em larga medida, agendado pelo sistema midiático, que daria os contornos do que seria ou não legítimo, e do que deveria ou não ser prioritário. Mesmo que a vida política seja mais complexa e conflituosa do que a mídia retrata – o que explica, aliás, as mudanças na sociedade –, o fato é que o sistema midiático enquadra, em boa medida os próprios conflitos. (2011, p. 43)

O autor ressalta que o papel de influência da mídia é potencializado em um quadro de instabilidade social e crise institucional – contexto político recorrente na democracia brasileira –. Partidos políticos e o próprio Estado perdem espaço de atuação para entidades vinculadas ao setor privado, chamadas “terceiro setor”, que se valem dos meios de comunicação para promover suas atividades e agregar capital social.

Partindo desse pressuposto, e ressaltando que em um Estado Democrático de Direito, todos os detentores de poder precisam ser responsabilizados por suas ações, sob a égide de um sistema de “*check and balances*”, Fonseca (2011) adverte sobre a

⁸ Como conceito de “esfera pública” o autor adota o trazido por OFFE (1984), o qual representa a arena em que se mesclam interesses comuns e de classes sociais, ou seja, o campo de debate público no qual se dão os tensionamentos dos grupos de interesse e, através da opinião pública, o Estado é instado a agir.

necessidade de impor regras e sanções ao sistema midiático. Evidentemente que tal regulamentação sempre deve observar a liberdade de expressão e o princípio do liberalismo, pilares da sociedade contemporânea.

Para fins didáticos, quando se busca definir adequadamente o termo “opinião pública”, o autor que mais se aproxima de um conceito tangível é Michael Howlett. Segundo o autor, a opinião pública se constitui nas diversas esferas da sociedade civil, desde os cidadãos individualmente, coletivos organizados, grupos institucionalizados, sindicatos, dentre outros:

Diversos atores políticos representam o público no processo de formação de políticas. No sentido mais geral, o público é tratado como uma entidade amorfa e passiva, cujo pulso é medido por pesquisas atitudinais. Tipicamente, o público difuso serve apenas como barômetro no processo político, e apenas grupos organizados do público fazem pressão por certos objetivos políticos. [...] Cidadãos individuais também podem expressar ao governo suas preocupações e opiniões através de vários procedimentos que facilitam e complementam os processos políticos estabelecidos. Esses procedimentos vão desde a pressão sobre representantes eleitos até a participação em corpos consultivos ou conselhos especializados. Todos esses tipos de ação pública podem ter efeito significativo na formação de políticas em áreas geográficas ou em questões específicas. (HOWLETT, 2000, p. 174-175)

Assim, a opinião pública tem como um dos campos de discurso o ambiente midiático. Diante disso, a mídia é explorada neste estudo em dupla perspectiva. É tomada aqui como o conjunto de meios de comunicação que se compõem simultaneamente como campo discursivo e instrumento de publicização do discurso dos grupos de interesse, ou, como sugerem Penteado e Fortunato (2015, p. 129): “Os veículos de comunicação tornam-se novos espaços de disputa e novas ferramentas de persuasão”. Portanto, neste estudo, considerar-se-á mídia como todos os meios de comunicação à disposição da sociedade para difundir e receber informações, seja a imprensa jornalística ou os novos meios virtuais de informação.

Fonseca (2011), a seu turno, ressalta que a mídia, além de beneficiar-se do quadro de instabilidade política, agrava-o ainda mais. A divulgação massiva de notícias sobre fraudes fiscais, financiamentos ilícitos de campanha e má conduta de gestores públicos tem como consequência o crescimento generalizado da desconfiança nas instituições políticas. Tal manobra não é casual. Ao contrário, possui o escopo de manter o quadro de instabilidade e, concomitantemente, promover a mídia a um papel de “instituição” confiável em face às demais.

Miguel (2002), por sua vez, corrobora que a mídia ocupa papel central nas discussões políticas nos dias de hoje devido ao fato de que os políticos firmam suas posições e efetivamente agem com sua motivação contaminada pelo temor de sua imagem ser prejudicada pela ação midiática. O autor também aborda o paradoxo existente entre a ação deletéria da difamação das pessoas públicas, através da exposição de suas falhas individuais, e o fornecimento abundante de informações à sociedade como um estímulo à formação de cidadãos mais críticos.

Assim, “num ambiente de acerbo conflito de interesses, é inimaginável que os meios de comunicação sejam os porta-vozes imparciais do debate político” (MIGUEL, 2002, p. 161). Por outro lado, o autor adverte que a mídia nem sempre é protagonista no cenário político. Num contexto democrático meramente formal como o que se vive no Brasil (MIGUEL, 2002), os acordos mais importantes são selados nos bastidores, ficando a mídia e a sociedade como um todo, como meros espectadores aguardando o “subir do pano”:

Nas sociedades formalmente democráticas em que vivemos, é corrente a divisão da política em “bastidores”, as salas secretas em que se fazem os acordos e se tomam as grandes decisões, e “palco”, o jogo de cena representado para os não-iniciados, isto é, para o povo em geral. O que ocorre no palco serviria apenas para distrair a plateia e manter a estabilidade do sistema, perpetuando o mito da democracia como “governo do povo”. Por motivos óbvios, a mídia pertence a este segundo espaço — mas os fatos políticos relevantes ocorreriam no primeiro, nos “bastidores” (MIGUEL, 2002, p. 161).

Capella (2006) procede com a mesma cautela, corroborando o entendimento de Miguel, e trazendo ressalvas quanto ao papel protagonista da mídia no plano político:

Sendo assim, a mídia exerce um efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma determinada questão. Mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de *agenda-setting*, a mídia tem enorme importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto. (CAPELLA, 2006, p. 35)

A autora, ao aprofundar o estudo acerca dos diversos elementos que influenciam a formação da agenda, traz à lume a análise de Kingdon (2003), na qual a mídia não se destaca como protagonista no processo. Todavia, o mesmo autor

ressalta a importância da imprensa como agente focalizador e direcionador de opinião pública.

Nesses termos, Miguel (2002) aponta a mídia como detentora de relevante poder legitimante, ao passo que, como espaço de discurso e provedora de informação, mobiliza considerável parcela da opinião pública. Para o autor, “se o reconhecimento social é a chave da conquista do capital político, avulta a importância da mídia, principal difusora do prestígio e do reconhecimento social nas sociedades contemporâneas” (MIGUEL, 2002, p. 161).

Segundo Miguel, “as vozes que se fazem ouvir na mídia são representantes das vozes da sociedade, mas esta representação possui um viés. O resultado é que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade social” (2002, p. 163). Em consequência, o exercício da democracia torna-se prejudicado.

Dessa forma, o autor defende que é igualmente importante promover a inserção da sociedade civil no debate político, contando inclusive com o aparato midiático, todavia, devem ser viabilizados espaços temáticos que proporcionem a todos os grupos de interesse desenvolver suas próprias interpretações, através da discussão de suas demandas particulares e de seus interesses. Ao fim e ao cabo,

O caminho, portanto, não passa pela “neutralidade” dos meios de comunicação, como se depreende do modelo habermasiano da esfera pública, mas por um verdadeiro pluralismo, que os mecanismos de mercado, por diversas razões, não proveem (MIGUEL, 2002, p. 164).

Neste sentido, “a influência mais evidente dos meios de comunicação sobre o campo político está na formação do capital político” (MIGUEL, 2002, p. 167). Assim, verifica-se que os campos da mídia e político, embora interajam mutuamente, possuem natureza autônoma e independente entre si.

Segundo Fonseca (2011), nas democracias, a mídia teria uma função primordial de difundir a informação e esclarecer a sociedade de forma imparcial a fim de que as pessoas possam formar seus próprios juízos de valor acerca do quadro apresentado, seja ele econômico, social ou político. Todavia, não é assim que ocorre. Nas sociedades de massa, assim entendidas aquelas nas quais os interesses e opiniões são produzidos coletivamente, os meios de comunicação exercem funesto papel de manipulação hegemônica. Isso se deve ao fato de que seus órgãos são financiados por empresas privadas, e como tal, seu maior compromisso é com o lucro.

Nesse viés, Foucault (1979) alerta sobre o discurso intencionalmente articulado empreendido pelos grupos de pressão por meio da mídia. Na disputa entre as estruturas de macropoder pela manutenção do poder hegemônico, os grupos de interesse valem-se dos aparatos da mídia para produzir uma “verdade” conveniente. Essa “verdade” é o discurso legitimado pela opinião pública, que garante a manutenção do poder em uma sociedade democrática.

O importante, creio, é que a verdade não existe fora do poder ou sem poder. [...] A verdade é deste mundo; ela é produzida nele graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua "política geral" de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro. (FOUCAULT, 1979, p. 10)

Foucault (1979) destaca, ainda, os reais interesses a que serve a imprensa. O autor adverte para o fato de que a sociedade civil ignora o caráter tendencioso das empresas jornalísticas. Segundo sua ótica, “eles desconheciam as condições reais da opinião, as *media*, uma materialidade que obedece aos mecanismos da economia e do poder em forma de imprensa, edição, depois de cinema e televisão” (FOUCAULT, 1979, p. 125).

Convém sempre lembrar que a principal razão de ser da mídia é o acesso à opinião pública. Neste sentido, Pierre Bordieu enfrenta a questão, asseverando que a opinião pública é um instrumento utilizado para mobilizar capital social. Em seu trabalho “a opinião pública não existe”, argumenta que, da forma como se pretende legitimá-la, a ideia de opinião “pública” é uma falácia:

Em suma, o que eu quis dizer foi que a opinião pública não existe, pelo menos na forma que lhe atribuem os que tem interesse em afirmar sua existência. Disse que por um lado haviam opiniões constituídas, mobilizadas, grupos de pressão mobilizados em torno de um sistema de interesses explicitamente formulados, e por outro lado, disposições que, por definição, não constituem opinião. (BORDIEU, 1973, p. 11)

Em síntese, embora divergentes em alguns pontos, os autores citados confluem quanto ao fato de que a ideia de opinião pública se vincula a um conceito utópico de verdade e consenso buscado pela instituição midiática visando legitimar seus discursos.

3.2 A opinião pública sob a ótica de Habermas

Dentre a literatura contemporânea, no que tange ao papel da mídia e à importância da opinião pública na sociedade atual, a obra de Jurgen Habermas merece análise mais aprofundada. O autor se destaca nos campos da Sociologia, da Comunicação e da Ciência Política pela conjugação entre a Teoria da Ação Comunicativa⁹ e a Democracia Deliberativa¹⁰, ambos conceitos por demais pertinentes ao estudo em desenvolvimento.

Este tópico tem por pretensão analisar a origem do conceito de “opinião pública” sob o prisma de um dos mais renomados filósofos e cientistas políticos da atualidade. Em que pese não ser o único viés possível, trata-se de uma linha de pensamento por demais pertinente ao contexto explorado nesta pesquisa. O estudo de Habermas (2003) remete ao início da era jornalística da Europa do Pós-Guerra e retrata a guinada do outrora jornalismo informativo para um novo jornalismo de mercado engajado politicamente.

Quanto à opinião pública, no seu sentido puro, pode-se caracterizá-la como sendo a vontade das pessoas que compõem o grande coletivo da sociedade. O bem comum no seu sentido mais amplo. Segundo Habermas (2003, p. 120), “bastaria o bom senso para perceber o bem comum.” Todavia, apesar dessa espontaneidade natural, essa opinião precisa ser dirigida, ou seja, orientada para os propósitos dos grupos hegemônicos. Assim, ele entende que a opinião pública exerce o papel de meio de controle social, e, quando articulada pelo *censeur* ou pelo *legislateur*, exprime o discurso social competente.

Sob outro aspecto, referindo-se aos trabalhos de Rousseau, aduz que a opinião “não-pública” seria a opinião do público esclarecido (pessoas com alguma cultura), intermediada pela imprensa. Essa opinião não-pública seria o exercício da manipulação da força estatal. “A vontade comum sempre tem razão, [...] mas nem sempre é bem esclarecido o juízo que a orienta; é preciso, portanto, colocar-lhe as coisas como elas devem aparecer ante ela.” (HABERMAS, 2003, p. 121).

⁹ A Teoria da Ação Comunicativa ressalta a importância do discurso eticamente (e politicamente) articulado com o objetivo de construção do entendimento entre os homens em sociedade. Para Habermas, o discurso é meio e instrumento onde as ideias são desenvolvidas e atuam decisivamente na produção de fatos sociais.

¹⁰ O conceito de Democracia Deliberativa de Habermas coloca os meios de comunicação em posição central na manutenção e fortalecimento das estruturas deliberativas.

É nesse contexto que os meios de comunicação exercem o papel de campo de discussão política e, com o passar do tempo desenvolveram a aptidão de “trabalhar a opinião pública”, construindo um cenário de *marketing* político. No tópico “Para a dialética da Esfera Pública – Hegel e Marx”, o autor analisa a visão de Marx sobre o tema imprensa/publicidade e a construção de uma influência frente à esfera pública no contexto histórico do final do século XIX:

Marx já tinha em vista a perspectiva dessa evolução: à medida que camadas não-burguesas penetram na esfera pública política e se apossam de suas instituições, à medida que participam da imprensa, dos partidos e do parlamento, a arma da publicidade, forjada pela burguesia, volta-se contra a própria burguesia. (HABERMAS, 2003, p. 152)

Nesse sentido, Habermas (2003) ressalta a influência da imprensa e da publicidade como “arma” utilizada inicialmente pela sociedade burguesa, mas que tomou rumo próprio a partir do surgimento da esfera civil ou não-burguesa. Diante desses pressupostos, a esfera pública deveria poder concretizar a racionalização da dominação política e o domínio de alguns homens sobre outros. No dizer de Marx: “o poder político no sentido autêntico é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra” (MARX, 1867 *apud* HABERMAS, 2003, p. 153).

Acerca das associações, grupos de interesse institucionalizados na Alemanha da década de 1960, o autor explica que as mesmas exerciam o papel de representantes das demandas de seus grupos, e sua meta era a transformação dos interesses privados em interesse público comum. Tais instituições dispunham de legitimidade na representação frente a seus grupos, embora não gozassem de amplo poder político.

“As associações públicas nem querem aparecer como pessoas jurídicas, mas como organizações coletivas, e isso porque elas nem sequer estão interessadas em sua representação formal para fora, [...] mas estão principalmente interessadas na representatividade de seus membros na esfera pública” (HABERMAS, 2003, p. 234). Funcionavam como grupos lobistas e exerciam forte pressão política no contexto da época. Essa pressão era exercida através da publicidade, ou seja, o uso direcionado dos meios de comunicação para captação da opinião pública.

Outrora, a publicidade teve de ser imposta a contar a política do segredo praticada pelos monarcas: aquela publicidade procurava submeter a pessoa ou a questão ao julgamento público e tornava as questões políticas sujeitas

à revisão perante a instância da opinião pública. Hoje, pelo contrário, a publicidade se impõe com a ajuda de uma secreta política dos interesses: ela consegue prestígio público para uma pessoa ou uma questão e, através disso, torna-se altamente aclamável num clima de opinião não-pública. (HABERMAS, 2003, p. 235)

Segundo o autor, a publicidade, outrora usada apenas para fins comerciais, ganha, a partir daquele contexto, novo sentido. Agora, a mesma acha outro campo de atuação: o político, com novos consumidores e novas demandas a serem exploradas. Essa publicidade, com o atributo de formadora ou condicionadora de opinião, produz uma disposição à concordância, exercendo, assim, influência política sobre os leitores e todas as pessoas que de uma forma ou de outra, possuíam acesso à informação. A partir desta teoria afirma-se categoricamente que a publicidade mobiliza um “inarticulado potencial de pré-disposição à concordância”, que, caso necessário, pode vir a se refletir em aclamação plebiscitária, ou seja, em voto (HABERMAS, 2003).

A mudança estrutural da esfera pública, proposta na obra de Habermas (2003), passa pela reestruturação das relações entre público – a sociedade civil –, partidos e governo. O cerne dessa mudança está relacionado à crescente desestruturação das instituições de relacionamento da “boa sociedade”, composta pelos burgueses e pessoas cultas da sociedade. Paralelamente a isso, ganha força uma imprensa comercial de massa, que passa a adequar seu discurso às camadas menos abastadas da sociedade, agregando, assim, capital social – e político –.

Com a expansão socialista na Europa Oriental ¹¹, os partidos políticos perderam sua força e sua identidade, e, dessa forma não conseguiam alcançar as massas de eleitores. Posteriormente, com a reestruturação política e social ocorrendo globalmente na década de 1970, os partidos tinham a difícil missão de alcançar a massa de cidadãos, agora não mais somente burgueses, com o auxílio dos modernos métodos de comunicação tão bem explorados e aprimorados na guerra.

A propaganda suplantou as antigas reuniões partidárias, onde reuniam-se pessoas com prestígio e eloquência – a esfera pública burguesa –, trazendo informação sobre o contexto político e formando efetivamente opinião. Opinião, que agora ganha o status de *public opinion*. “Só então é que surgiu algo como a propaganda moderna, que, desde o começo, passou a exibir a máscara de Janus do iluminismo e manipulação” (HABERMAS, 2003, p. 237). Neste sentido,

¹¹ A cisão da Alemanha após a 2ª Guerra Mundial e a consequente criação da Alemanha Oriental, de orientação socialista, bem como a consolidação da União Soviética (URSS).

A expressão “trabalhar a esfera pública” (*Deffentlichkeitsarbeit*) já revela que, conforme as circunstâncias e conforme o caso, primeiro é preciso estabelecer uma esfera pública que, antigamente, era dada com a posição dos representantes e que também tinha assegurada a sua continuidade através de um simbolismo garantido por tradição. Hoje precisam ser arranjos pretextos para a identificação – a esfera pública precisa ser “fabricada”, ela já não “há” mais. Altmann apelidou isso acertadamente de ato de “comunicação”. (HABERMAS, 2003, p. 235)

Diante disso, à luz das obras “Mudança Estrutural da Esfera Pública” e “Direito e democracia”, foram abordados os aspectos pertinentes a uma nova ideia de opinião pública sob a ótica de Jurgen Habermas. O autor forjou um conceito inovador, crítico, completamente desvinculado do senso comum e que destaca o complexo processo de construção de um consenso discursivo visando a dominação de um espaço virtual junto à sociedade civil.

Adentrando o campo da mídia jornalística moderna, convém contextualizar a dinâmica do *marketing* político no continente Americano. Embora as teorias de Marx e Habermas fossem desenvolvidas no contexto europeu, o cerne da discussão acerca de uma mídia atuante politicamente também se mostra pertinente do outro lado do Oceano Atlântico.

Nos Estados Unidos¹², no período Pós-Guerra, as empresas jornalísticas desenvolveram sobremaneira o campo do jornalismo político, descobrindo um novo mercado e delineando novas formas de atuação, como o *marketing* político. Sob o comando do então presidente Harry Truman, em plena expansão do socialismo na Europa, a mídia exerceu papel fundamental na difusão dos ideais capitalistas. Através da promoção midiática da “Doutrina Truman”, política de fomento aos Estados capitalistas da Europa, deu-se a resistência à ideologia socialista disseminada pela União Soviética.

Esse movimento norte-americano de propaganda política desenvolvido por especialistas contratados, com o fim de promoção das gestões administrativas influenciou sobremaneira os países em desenvolvimento econômico, particularmente o Brasil. Presidentes descritos pela literatura como populistas, como Juscelino Kubitschek e Getúlio Vargas são exemplos do uso da mídia como ferramenta de autopromoção eleitoral. A próxima seção buscará descrever uma moderna configuração de sociedade civil em rede, na qual os atores estão interligados por

¹² Vide Capítulo 2, subitem 2.1 deste trabalho: *RAND Corporation* e Robert Mcnamara.

relações informais e aparentemente desorganizadas através dos meios de comunicação de massa.

3.3 A política brasileira em um contexto de sociedade em rede - *policy networks* e a mídia

O início do protagonismo da mídia no contexto político-social brasileiro remonta ao processo de redemocratização nacional. A Constituição Federal de 1988 foi essencial para a mudança do perfil das políticas públicas no Brasil, até então norteadas pela centralização financeira e decisória do Poder Executivo federal. Naquele íterim, as agendas eram definidas mediante relações clientelistas baseadas em trocas de favores (FARAH, 2001).

Durante o governo militar havia o predomínio da fragmentação institucional e multiplicavam-se agências públicas manipuladas pelo governo federal. A sociedade civil não participava do processo de formulação das políticas ou da implementação dos programas e do controle da ação estatal (FARAH, 2001).

A partir do movimento de redemocratização foram reformulados os processos decisórios e revistos os caminhos das políticas públicas. Com a mudança de paradigmas, a descentralização política e as eleições diretas, começa o empoderamento – mesmo que incipiente – da sociedade civil e a participação dos cidadãos torna-se vital no processo de formação e redirecionamento de políticas públicas (PASE; ROCHA, 2010).

Essa participação da sociedade civil se dá tanto pelo voto, quanto pelas discussões públicas acerca dos temas que lhe são prementes. Neste sentido, faz-se cada vez mais necessário o acesso à informação. É nesse contexto que a mídia se faz presente como ator político. O ambiente midiático atua politicamente não só através da veiculação de campanhas políticas nos períodos pré-determinados, mas ao longo de todo o processo político, desde a divulgação de políticas sociais até a ventilação de fraudes milionárias aos cofres públicos.

A discussão política já há muito não se dá somente em comitês partidários e associações engajadas politicamente. Ela faz parte do cotidiano – em maior ou menor medida para alguns – através da mídia impressa, televisiva e virtual. No atual cenário de sociedade em rede (CASTELLS, 1999), há que se destacar o conceito de *policy networks*, ou seja, redes sociais que desenvolvem relações não institucionalizadas

entre seus membros, estabelecendo ligações de confiança. Ou ainda, a existência de “redes de atores que se formam em torno de políticas específicas, podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da hierarquia” (FREY, 2000, p. 221).

Trata-se de uma rede virtual composta pelos diversos atores do jogo político que compartilham objetivos e visões acerca da agenda política e determinam a pauta do que são consideradas questões emergenciais. Essa estrutura horizontal ganha importância no sistema democrático moderno, a partir do momento em que se traduz em campo discursivo mediador dos interesses dos diversos grupos representados nesse sistema.

Nessa realidade de interação social e política, no qual há sinergia e, por vezes, disputa entre os diversos grupos de interesse, as redes desempenham papel fundamental no escalonamento dos temas a serem inseridos na agenda política. Existem conflitos de interesses no âmbito das coalizões e ajustes feitos entre os diversos grupos. A prioridade nas demandas é determinada por essas coalizões, nem sempre pacíficas, entre os diversos atores do jogo político.

Na atual conjuntura brasileira, caracterizada pela necessidade de um ajuste fiscal, essas disputas entre as várias pastas e “*policy networks*”,[...] tornam-se particularmente acirradas, deixando transparecer uma certa incapacidade de ação e, logo, comprometendo a governabilidade do sistema político. Essa consequente debilitação da capacidade de conduzir reformas detectadas como indispensáveis não se restringe, todavia, ao âmbito do poder executivo, mas se reproduz no processo legislativo, em que frequentemente observa-se a sobreposição das lealdades partidárias e organizacionais por *policy* lealdades. (FREY, 2000, p. 223)

Percebe-se, no dizer do autor, que os arranjos suprainstitucionais lapidados por meio das *policy networks* tendem a demonstrar um maior comprometimento com os membros da rede do que propriamente com os objetivos dos representados. Sob o manto do modelo de coalisões, acordos políticos são feitos, políticas públicas são criadas, outras tantas suprimidas, visando atender, por vezes, demandas particulares.

Assim, o atual contexto social caracteriza-se por uma crescente “descentralização política, pela revalorização das esferas e identidades locais ou regionais e pela multiplicação de demandas sociais heterogêneas que não são satisfeitas por respostas estatais” (BORJA, 1997, p. 98). Os grupos de interesse, neste contexto, deixam de portar-se como meros expectadores da criação de políticas

públicas, passando a desempenhar, cada vez mais, papel protagonista no cenário político.

De acordo com Frey *et alli* (2005), os processos de democratização e descentralização promovido pelas *policy networks* favorecem novos arranjos políticos e o fortalecimento dos poderes locais promovendo a horizontalização das políticas públicas. Isto porque “a dinamização dos processos informacionais devido ao uso crescente das TICs em todos os setores sociais e governamentais, converge para a tendência à redução das tradicionais hierarquias administrativas” (FREY *et alli*, 2005, p. 15).

Em consequência, o aparato midiático influencia consideravelmente o processo de formação de *policy networks* no âmbito da política “[...] fundamentando novas práticas de governança interativa e de colaboração interinstitucional (FREY *et alli*, 2005, p. 15). Segundo Howlett (2013, p. 83), “os meios de comunicação constituem outro conjunto de atores com importante influência direta sobre a *policy-making* pública.” O autor adverte, neste sentido, que os teóricos não são unânimes quanto ao papel da mídia no âmbito das políticas públicas.

Enquanto estudiosos como Marx, Chomsky, Habermas e Castells defendem a centralidade dos meios de comunicação no contexto político, autores como Kingdon (1973) e Capella (2016) não comprovam tal afirmação. Sobre essa inconsistência, Capella (2016, p. 17) assevera que “a agenda de políticas públicas exerceria influência sobre a agenda pública e midiática, ao mesmo tempo em que seria influenciada por ambas”, complementando que tal análise, ainda assim, seria por demais determinista, carecendo de maior aprofundamento.

Os meios de comunicação tradicionalmente têm por escopo principal veicular informações e prover à sociedade civil o acesso ao complexo mundo da política. Todavia, a atividade da imprensa no cenário social e político desde há muito tempo não se restringe em meramente divulgar informações. Por essa razão é que Howlett assevera que

as comunicações de massa constituem uma conexão crucial entre o Estado e a sociedade, uma posição que permite influência significativa sobre as preferências públicas e privadas relativas à identificação dos problemas públicos e suas soluções (2013, p. 83).

No que diz respeito a *policy networks*, Egler (2010) propõe um conceito inédito no campo das relações sociais: as redes tecnossociais, que consistem em uma

estrutura social complexamente organizada, formada por diversos grupos de pessoas da sociedade (grupos de pressão) que se comunicam e interagem no sentido de estabelecer um discurso comum. A principal característica de tais redes é a criação de uma identidade coletiva através da discussão promovida pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs).

Em que pese o fato de que o conceito de redes tecnossociais vincula-se aprioristicamente ao uso de TICs, manifestando-se principalmente por meio de redes sociais em espaço virtual, como o *Facebook* e *Whatsapp*, cabe ressaltar que as mesmas também veiculam material midiático em larga escala, tornando-se extensões dos veículos de comunicação originários. Por vezes, tais canais acabam por atingir um público ainda maior do que os meios de comunicação especializados, sendo, por esse motivo, utilizados para capilarizar informações em massa.

Através da ótica habermasiana, Egler (2010) desenvolve o conceito de “esfera pública virtual”, fazendo alusão a um espaço de discussão onde são debatidos os interesses comuns da sociedade e planejamentos para implementar tais demandas. Esse espaço traz, entre outras características, o empoderamento da sociedade civil e a viabilização da ação social coletiva.

Ainda, referindo-se à teoria de Habermas (2003), a autora alerta que essa nova concepção de rede tecnossocial possibilita uma intermediação entre diversos grupos de interesse visando a discussão das demandas coletivas. Esse espaço de interação pode incluir redes sociais, ONGs, entidades vinculadas ao Estado, empresas privadas e pessoas isoladas, ligadas ou não a movimentos sociais. Dá-se a construção de um espaço de aproximação entre a esfera pública e a esfera privada.

Neste sentido, também procede Howlett (2000), quando ressalta a influência da mídia sobre a produção de políticas públicas:

Os meios de comunicação desempenham um papel muito ativo e continuado, influenciando e refletindo a construção da agenda. Influencia a formação de políticas ao gerar a atenção do público e, através dela, a pressão política para que certos atores passem a atuar sobre uma questão particular (HOWLETT, 2000, p. 175)

As demandas em questão podem ter natureza ecológica, econômica, social, dentre outras. São movimentos que se traduzem em “atos de comunicação que formam e conformam o tecido social virtual e que conectam os seus membros, formando uma nova totalidade que se move em direção a um objetivo comum de ação”

(EGLER, 2010, p. 221). Neste sentido, “a cobertura da mídia, porém, não apenas aumenta as percepções e atenção públicas sobre várias questões, mas as constrói” (HOWLETT, 2000, p. 175).

Egler (2010) define rede tecnossocial como uma estrutura social complexa, formada por outras estruturas mais simples, de pessoas que comungam dos mesmos interesses e partilham do mesmo capital social, econômico ou cultural. Como exemplos podemos citar as redes sociais virtuais, que conectam pessoas com certo grau de afinidade e propagam informações – inclusive políticas – exponencialmente.

Neste sentido, tais estruturas representam um modelo desarticulado de formação de opinião pública não institucionalizado, embora largamente explorado pelos grupos de interesse, políticos e pela sociedade civil em geral. A grande abrangência e enorme velocidade de disseminação de informações desses ambientes virtuais faz com que eles sejam um campo discursivo cada vez mais prestigiado no meio da comunicação. Não por acaso, todos os grandes veículos de comunicação de massa – inclusive os periódicos monitorados neste estudo – fazem-se presentes em tais ambientes e estimulam o compartilhamento de seus conteúdos no meio virtual.

Em síntese, as redes tecnossociais configuram-se atualmente como espaços virtuais que redesenham as relações sociais, criando um novo canal de interação e principalmente de participação política. Diante disso, “o advento de novas tecnologias redefine as possibilidades de participação, quando amplia as possibilidades de comunicação e de formação de uma esfera pública virtual, para a ação coletiva.” (EGLER, 2010, p. 222).

É nesse contexto que a mídia desenvolve interessante papel: o de cooptar adesão ou conquistar a simpatia de membros pouco politizados ou mesmo alienados politicamente. Esses “elos fracos”, suscetíveis ao convencimento, participam das redes e agregam sua opinião às da maioria. Assim, a rede torna-se um ambiente de captação de capital político.

Neste sentido, os cidadãos deste grupo podem ser uma base de apoio fundamental para a manutenção e avanço da democracia. Ao mesmo tempo, são particularmente suscetíveis às oscilações da mídia, tanto pelos picos de cobertura que dão a certos eventos a possibilidade de “ganhar a rua”, quanto pela manipulação das imagens eleitorais baseadas em *marketing* e pesquisas de opinião. (ALDÉ, 2001, p. 104)

Ao analisar os atores que participam do processo de formação das redes, Aldé (2001) elenca os parceiros e financiadores, bem como os grupos sociais diretamente ou indiretamente envolvidos. Entre os grupos de interesse podem ser citadas as organizações que militam por direitos sociais, minorias étnicas, grupos de gênero e tantos outros. Como agentes financiadores são citadas: ONGs internacionais, organizações governamentais, empresas públicas, sociedade civil e particulares, todos eles influenciados, direta ou indiretamente pela ação dos meios de comunicação.

A formação de redes é um corolário do inexorável processo de globalização, e como fenômeno ainda em desenvolvimento, apresenta idiosincrasias e características a serem reveladas. Todavia, dos efeitos até o momento estudados, destacam-se a multiplicação dos canais de debate e a crescente repercussão dos assuntos políticos junto à sociedade, fenômenos que reforçam o sentimento de pertencimento e a cidadania.

Pragmaticamente, como efeito da sociedade em rede, retoma-se aqui, a exploração do *marketing* político em larga escala através do campo da comunicação. Esta é a discussão que se pretende desenvolver no tópico a seguir.

3.4 A política como mercadoria da mídia

O papel protagônico da mídia como formadora de opinião já vem sendo largamente ressaltado pela literatura, como visto ao longo deste estudo. Diante disso, a atuação da imprensa no cenário político torna-se cada vez mais determinante. Nesse viés, desempenha relevante atividade no âmbito da empresa jornalística o profissional encarregado da escolha das matérias que serão levadas a público. Tecnicamente, no meio jornalístico, esse profissional é conhecido como *gatekeeper*, ou o “guarda da cancela” (WOLF, 1999). Como evidenciado ao longo deste estudo, os veículos de comunicação não reproduzem matérias ou informações aleatoriamente. Eles desenvolvem um discurso socialmente articulado e comprometido com seus valores internos.

Para tanto, faz-se necessário contar com profissionais engajados e alinhados com os objetivos da empresa. Sua atividade consiste em gerenciar zonas de filtro, nas quais sejam metodicamente selecionados os assuntos que deverão constar na pauta das edições. Neste sentido, “as zonas filtro são controladas por sistemas objectivos

de regras ou por *gatekeepers*. Neste último caso, há um indivíduo, ou um grupo, que tem o poder de decidir se deixa passar a informação ou se a bloqueia” (WOLF, 1999, p. 183).

O *gatekeeper* exerce o papel de censor acerca das temáticas mais interessantes ao seu veículo de comunicação. Numa perspectiva racional, em consonância com o corpo editorial e a direção da empresa jornalística, o profissional traça a pauta do periódico, baseado em análises pragmáticas. Tal dinâmica, segundo Habermas (2003), foi desenvolvida após a revolução industrial. Nesse contexto, em dado momento, sob o novo viés capitalista, houve a necessidade de apartarem-se as figuras do editor e do proprietário do jornal. Este fenômeno ensejou a criação de um novo ator: o corpo editorial, o qual o *gatekeeper* passa a integrar.

Em outras palavras, o *gatekeeper* possui a autonomia – e a incumbência – de selecionar *o que* o aparelho da mídia vai dizer, *quando* vai dizer e *como* vai dizer. Essa atividade assume papel preponderante nas relações midiáticas, reverberando na sociedade como um todo. O enfoque amostral sobre este personagem é somente mais um indício da imbricada relação entre a mídia e a sociedade civil, tendo como pano de fundo a arena política.

Com efeito, a tese de que a mídia influencia sobremaneira a agenda política já é cristalizada na literatura do campo da comunicação social, tratada como “hipótese da *agenda setting*”. Neste sentido,

O pressuposto fundamental do agenda-setting é que a compreensão que as pessoas têm de grande parte da realidade social lhes é fornecida, por empréstimo, pelos mass media» (Shaw, 1979, 96, 101). Como afirma Cohen, se é certo que a imprensa «pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos seus próprios leitores sobre que temas devem pensar qualquer coisa» (1963, 13). (SHAW, 1979 et COHEN, 1963 *apud* WOLF, 1999 p. 144)

Isto posto, verifica-se que o autor observa que os *mass media*¹³ possuem diferentes capacidades ou aptidões para exercer influência sobre a opinião pública. Os meios de comunicação escritos, televisivos e radiofônicos possuem variados graus de absorção por parte dos consumidores e a sua exploração por parte da indústria midiática deve ser adequada ao público e ao momento. “Esse procedimento é

¹³ *Mass media* podem ser entendidos como os meios de comunicação de massa, ou seja, os veículos de grande circulação em suas diversas formas: jornais, revistas, internet e rádio. (WOLF, 1999)

acompanhado por uma desagregação de dados, de forma a associar uma agenda dos destinatários que dele são grandes consumidores” (WOLF, 1999, p. 160).

Conceito importante também trazido pelo autor é o da “tematização”, no qual, mediante critérios pré-determinados, desenvolve-se uma abordagem a fim de valorizar determinado assunto. “Tematizar significa colocar o assunto na ordem do dia da atenção do público, dar-lhe o relevo adequado, salientar sua centralidade e o seu significado[...]” (WOLF, 1999, p. 163). Assim, a função do jornalista seria selecionar os grandes assuntos que deverão concentrar a atenção do público e mobilizá-lo para a tomada de decisões.

Tal relação tem sido continuamente alvo de discussões e estudos por parte da comunidade acadêmica. A constante influência da mídia na arena política é campo fértil de debates multidisciplinares, envolvendo as Ciências sociais, a Comunicação, o Direito e outros.

Nessa linha, no ano de 2016, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS promoveu, durante a 40ª edição de seu encontro anual, discussão específica acerca da influência da mídia sob diversos aspectos da política brasileira, por meio de um seminário temático. Dentre os quatorze artigos apresentados, figuraram temas abordados ao longo desta dissertação, tais como *marketing* eleitoral, mídia e comportamento político e efeitos da informação no comportamento do eleitorado.

Merece destaque, dentre os trabalhos apresentados, o artigo intitulado “*Marketing* e comportamento político: da vitória de Dilma em 2014 à crise atual”¹⁴, no qual o autor explora a trajetória do governo de Dilma Rousseff e enfatiza a influência da mídia como instrumento de *marketing* eleitoral. Almeida (2016) assevera que alguns grupos de interesse, prejudicados pelas políticas redistributivas adotadas por Dilma, utilizaram-se do aparato midiático para articular mecanismos de contrapropaganda e, assim, levar o governo petista a colapso. Nas palavras do autor:

[...] as forças políticas de direita passaram a capitalizar esta situação, e se utilizado de arbitrariedades e ilegalidades e forte apoio midiático, desde grandes empresas da mídia comercial a um trabalho sistemático e molecular de desgaste através das redes. Isto significa que, se o marketing utilizado na campanha para a reeleição de Dilma Rousseff pode ser considerado competente para enfrentar a situação imediata do momento eleitoral, ele não

¹⁴ Artigo disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st06-8/10183-marketing-e-comportamento-politico-da-vitoria-de-dilma-em-2014-a-crise-atual/file>> Acesso em 25 jul. 2017.

pode ser considerado coerente no seu todo, ou seja, como um composto de ferramentas que, a partir de um planejamento estratégico, visa construir um relacionamento de longo prazo. (ALMEIDA, 2016, p. 4)

O trabalho supramencionado ratifica o entendimento da pesquisa até aqui desenvolvida, sobretudo no tocante ao impacto do discurso midiático sobre a gestão política. Além disso, o autor explora a força do discurso empreendido pelos meios de comunicação utilizada de forma direcionada a fim de minar a governabilidade da presidente Dilma Rousseff. Tal tese vem corroborar a linha de estudo que vem sendo desenvolvida ao longo deste trabalho.

O debate acerca da relação mídia/política tem adquirido cada vez mais relevância nos dias atuais, frente ao quadro de instabilidade política instaurado no país. Prova disso são os diversos eventos acadêmicos voltados a esse fenômeno, dentre os quais podemos citar, além da supramencionada mesa de debates da ANPOCS, o IV Seminário Mídia, Política e Eleições, promovido pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, de 8 a 10 de novembro de 2017, o “#FórumBrasil II” com o tema: “A Regulação da Mídia e a questão da Comunicação”, promovido pela Universidade Federal de Pernambuco, em 5 de dezembro de 2017, e o I Seminário Nacional de Observatórios de Mídia, Democracia e Direitos Humanos, realizado em 28 de novembro de 2017 pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Afora a discussão acadêmica, outros agentes independentes abordam a matéria de forma igualmente pragmática. Sob uma perspectiva de mercado, empresas especializadas vêm realizando o trabalho de monitoramento do impacto midiático com o fim de lucro. Tal iniciativa conta com grande demanda no meio político, como observa-se através de sítios especializados, dentre eles o da Associação Brasileira de Imprensa¹⁵. Neste sentido, várias iniciativas foram empreendidas com o fim de tentar mensurar e quantificar de forma sistematizada o poder de influência que a mídia exerce frente à sociedade a fim de explorar esse mercado em franca ascensão.

Dentre esses projetos podem ser citados o manchetômetro¹⁶ e o impacto.jor¹⁷, ferramentas virtuais que compilam e reproduzem numericamente o impacto do conteúdo veiculado por jornais e revistas sobre o público. O objetivo de ambos é

¹⁵ Disponível em: <<http://www.abi.org.br/ferramenta-mede-impacto-do-jornalismo-na-sociedade>> Acesso em: 20 out. 2016.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.manchetometro.com.br/>> Acesso em 20 out. 2016.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.impacto.jor.br/>> Acesso em 20 out. 2016.

monitorar o efeito de determinada abordagem sobre o público e estabelecer uma espécie de “*feedback* de aceitação” entre o público consumidor e o veículo de comunicação.

O manchetômetro é um *website* que acompanha a cobertura dos principais veículos de comunicação sobre assuntos econômicos e política. O projeto, iniciado em 2014, foi desenvolvido pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP) integrante do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). A página monitora os principais temas abordados pela mídia jornalística, compilando-os através do programa NVIVO a fim de registrar as tendências dos discursos emitidos.

A partir da premissa – defendida pelo próprio sítio – de que a mídia seria o quarto poder, aludindo ao sistema de freios e contrapesos, teria ela a função social de “vigiar” os demais. O principal objetivo do projeto é acompanhar as tendências do discurso midiático com o fim de “vigiar o próprio cão de guarda”, nas palavras de seus desenvolvedores.

Em termos de metodologia de trabalho, o sítio analisa inicialmente as capas, em que pese o fato de que as mesmas apresentam os assuntos de maior relevância para o editor do periódico. Em um segundo momento, também são analisados artigos de opinião, colunas e reportagens dos demais cadernos.

Por sua vez, o Impacto.jor é uma iniciativa do jornalista Pedro Burgos, que visa, segundo o profissional, “[...] indicar, de forma mensurável, a importância do jornalismo para a sociedade e para a manutenção da democracia”. Trata-se de um aplicativo baseado na inserção de informações por parte de uma grande rede de outros jornalistas sobre o impacto midiático das matérias por eles redigidas.

A dinâmica de trabalho do programa se dá de duas formas: através do acompanhamento eletrônico e a inserção manual das impressões capturadas do público leitor pelos jornalistas participantes do trabalho. O trabalho consiste basicamente em monitorar as sessões das câmaras legislativas federais, estaduais e municipais que citam as matérias jornalísticas.

Paralelamente, outros associados acompanham as redes sociais de algumas personalidades previamente identificadas como influentes em sua área. Outra ferramenta em desenvolvimento é a inserção manual de registros de “impactos” feita individualmente por cada jornalista. Segundo Burgos, no futuro, cada repórter poderá registrar em um formulário digital o impacto de suas matérias.

Em etapa posterior será realizada a verificação dos efeitos que foram registrados pelos jornalistas, juntamente com o programa computacional por meio de um aplicativo que funciona como ‘editor de impacto’. Os índices verificados permitirão classificar os impactos em positivos e negativos, bem como identificar o tamanho da repercussão alcançada pela matéria jornalística junto ao público. Nas palavras de seu criador, “a ideia é entender como a reportagem reverbera no debate público”.

Ao fim e ao cabo, de todo o debate até aqui empreendido, o que se pretende concluir é a importante influência da atuação jornalística sobre o campo político e sua crescente valorização econômica. A mídia não é mais tão-somente um campo de disputas ideológicas e discursivas, mas, um promissor mercado de interesses políticos e econômicos.

O capítulo seguinte analisará a política pública “Programa Mais Médicos” abordando suas características, agenda política, implementação e modificações observadas ao longo de sua trajetória, desde sua criação, no ano de 2013, até o ano de 2016.

4 A política pública “Programa Mais Médicos”: características, números e pontos polêmicos do programa

Este capítulo visa explorar o Programa Mais Médicos para o Brasil (PMM) pelo viés da Ciência Política, sob a ótica das políticas públicas. O estudo pretende abordar os objetivos do programa, suas características, implementação e os principais aspectos relativos à agenda política. O monitoramento do programa se inicia no primeiro semestre do ano de 2013, a partir das primeiras discussões que figuraram na agenda política, até o segundo semestre de 2016, último período concluído com dados compilados.

4.1 Primeiros debates na agenda política

De acordo com dados apurados junto ao Ministério da Saúde¹⁸ o Brasil enfrenta problemas de longa data no tocante à saúde pública. Desde o precário sistema de atenção básica familiar, passando pela falta de leitos em hospitais, até a quantidade insuficiente de médicos nas comunidades carentes, são indicativos das deficiências da saúde pública brasileira. De acordo com o Ministério da Saúde,

[...] além da quantidade insuficiente de médicos e sua desigual distribuição pelo Brasil, todas as escolas médicas do País formaram nos últimos dez anos apenas 65% da demanda de médicos do mercado de trabalho no mesmo período. De 2003 a 2012 o mercado de trabalho abriu 143 mil novas vagas de emprego médico formal (não estão incluídos nesta conta os contratos informais), mas as escolas médicas formaram apenas 93 mil médicos no mesmo período. Um déficit acumulado de 50 mil médicos (Ministério da Saúde, 2015, p. 23).

Juntamente ao crescimento populacional, o número reduzido de profissionais e o sucateamento do equipamento dos postos de saúde, outro importante fator gerador de demanda é o desinteresse dos médicos em trabalhar em áreas remotas, afastadas dos grandes centros urbanos. Há que se ressaltar que a profissão médica se constitui em posição de elevado status social, sendo, ainda, de difícil acesso às classes economicamente vulneráveis. Diante disso, justifica-se a distância abissal existente entre os profissionais e as pessoas mais carentes de seus serviços.

¹⁸ Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf> Acesso em 15 ago. 2016.

Para fazer frente a essas demandas, o Ministério da Saúde, por iniciativa do governo federal, desenvolveu o Programa Mais Médicos para o Brasil. O programa tem por principal objetivo recuperar o sistema de saúde como um todo, suprimindo as demandas de profissionais de medicina, enfermagem e demais técnicos, juntamente ao reaparelhamento de hospitais e unidades de pronto atendimento.

Inobstante a notoriedade do problema da saúde no Brasil, a política pública em questão não foi submetida a discussões preliminares junto à sociedade civil. Como é praxe na maioria das ações governamentais do país, as políticas de gestão federal não são previamente levadas a público. Tal circunstância é corolário do modelo de democracia delegativa adotado historicamente pelo Brasil.

A iniciativa do programa foi inserida na pauta governamental após as mobilizações sociais de junho de 2013, através da Medida Provisória nº 621, posteriormente convertida na Lei nº 12.871/2013. Num nítido esforço para dar respostas às manifestações que eclodiam em todo o Brasil, essa manobra legislativa caracterizou ingerência direta do Poder Executivo sobre o Legislativo, causando um mal-estar inicial entre diversos grupos políticos. A medida provisória é datada de 8 de julho de 2013 e a referida lei foi aprovada praticamente em tempo recorde, datando de 22 de outubro do mesmo ano, todavia não sem críticas.

A forma como o programa foi elaborado causou grande inconformidade na oposição¹⁹ ao governo da presidente Dilma Rousseff, bem como junto a diversos grupos de interesse. Questões importantes como o exercício da medicina por profissionais estrangeiros sem o exame de revalidação de diploma, o tempo de permanência dos intercambistas estrangeiros e a distribuição maciça de recursos públicos à República de Cuba foram pedras de toque do embate.

Em 25 de janeiro de 2013 foi publicada no jornal O Globo matéria intitulada “Prefeitos pedem que governo contrate médicos estrangeiros²⁰”, tornando pública a demanda da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), grupo de interesse formado pelos gestores municipais das 400 cidades mais representativas do Brasil. A FNP, com o fim de pressionar o governo a desenvolver uma política social efetiva para a provisão de vagas médicas em aberto, havia lançado a campanha “Cadê o Médico?” em janeiro

¹⁹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/16/mp-do-programa-mais-medicos-e-aprovada-com-criticas-da-oposicao>> Acesso em 17 ago. 2016.

²⁰ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/prefeitos-pedem-que-uniao-facilite-entrada-de-medicos-estrangeiros-8209175?utm_source=Google+&utm_medium=Social&utm_campaign= comparar_tilhar> Acesso em 16 out. 2016.

do mesmo ano. O *lobby* desenvolvido por essa entidade através da repercussão midiática foi o pano de fundo necessário para a presidente Dilma anunciar publicamente o início das atividades a serem elaboradas pelo Ministério da Saúde, à época dirigido pelo ministro Alexandre Padilha.

Posteriormente, em matéria²¹ veiculada também pelo jornal O Globo, na data de 30 de abril de 2013, a Presidente da República anunciou medidas efetivas para a contratação de médicos estrangeiros, intensificando, assim, as discussões em torno do programa. Diversos segmentos da sociedade irresignaram-se com a importação de médicos de outros países, em especial, a comunidade médica e o Ministério Público Federal.

O primeiro grupo manifestou-se publicamente através de entrevistas concedidas por representantes do Conselho Federal de Medicina (CFM) ao jornal O Globo, notas de repúdio publicadas nos meios de comunicação de massa pela Academia Nacional de Medicina²², bem como por ações descentralizadas através dos diversos Conselhos Regionais de Medicina criticando publicamente e, posteriormente, vetando licenças aos médicos intercambistas.

Outro fato que merece atenção, quanto ao boicote sistemático da comunidade médica ao PMM, é a resistência à criação de novos cursos de medicina. Inobstante a carência de profissionais na área, o CFM se opôs à criação de vários novos cursos de medicina²³, sob alegação de falta de estrutura e despreparo técnico do corpo docente.

O Ministério Público, por sua vez, após o abandono do programa pela médica cubana Ramona Matos Rodriguez – fato que ganhou notoriedade pela mídia²⁴ – abriu inquérito para investigar as irregularidades denunciadas pela imprensa. A entidade atacou duramente os expedientes adotados pelo PMM para contratação de mão de obra, bem como alegou a inobservância dos direitos sociais básicos dos cidadãos estrangeiros, que apresentavam condições de vida e trabalho inadequadas.

Posteriormente, o Ministério Público do Trabalho (MPT) ingressou com Ação Civil Pública junto à 13ª Vara do Trabalho de Brasília, em março de 2014,

²¹ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-assina-em-junho-decreto-para-contratar-medicos-estrangeiros-para-trabalhar-no-interior-do-pais-8255153>> Acesso em 16 out. 2016.

²² Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/07/25/2//5884898>> Acesso em 20 out. 2016.

²³ Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25688:2015-08-24-18-40-42&catid=3> Acesso em 30 out. 2016.

²⁴ Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/02/05/15//5914317>>, <<https://oglobo.globo.com/brasil/medica-cubana-que-abandonou-mais-medicos-tem-asilo-nos-eua-diz-amb-12058611>> e <<https://acervo.veja.abril.com.br/index.html#/edition/32111?page=60§ion=1>> Acessos em 20 out. 2016.

desencadeando um pacote de mudanças acordadas com o Ministério da Saúde, mediante Termo de Ajustamento de Conduta, dentre as quais, o aumento da remuneração dos médicos intercambistas.

O debate midiático concentrou a atenção da sociedade e mobilizou os representantes políticos, embasando diversas convocações dos ministros da saúde, das relações exteriores e da educação, a fim de discutirem e aperfeiçoarem o programa implementado às pressas pela bancada governista. Convém ressaltar que somente após a aprovação da Medida Provisória em caráter de urgência é que o PMM começou a figurar efetivamente na pauta das casas legislativas, como será objeto de amíúde análise no capítulo seguinte.

4.2 Características do programa

O Programa Mais Médicos para o Brasil pode ser descrito como uma política social de natureza distributiva (LOWI, 1972) na área da saúde pública. Sua implementação se desenvolve sob três eixos de atuação: provimento emergencial, educação e infraestrutura²⁵.

O primeiro eixo visa atender, de maneira imediata, à demanda existente de médicos para atuar na área de atenção básica²⁶ junto às comunidades mais carentes do interior do país. A expectativa do programa, segundo o Ministério da Saúde, é alterar o percentual de 1,8 médico por mil habitantes, observado em 2013, para 2,7 médicos por mil habitantes até 2026.

Por sua vez, o eixo da educação é voltado para a formação e capacitação dos profissionais da área da saúde, visando prover, a médio e longo prazo, a carência desses agentes junto ao Sistema Único de Saúde (SUS). Finalmente, no tocante à infraestrutura, o PMM propõe-se a adquirir, remanejar e recuperar toda a gama de material e equipamentos voltados para a atividade de saúde pública, com o fim de

²⁵ Programa Mais Médicos – Ministério da Saúde: Disponível em: <<http://maismedicos.gov.br/conheca-programa>> Acesso em 10 mar. 2016.

²⁶ “A Atenção Básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades. É desenvolvida por meio do exercício de práticas de cuidado e gestão, democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios definidos, pelas quais assume a responsabilidade sanitária, considerando a dinamicidade existente no território em que vivem essas populações” (Anexo I da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011).

proporcionar sua modernização e de modo a atender as necessidades atuais e futuras do SUS.

Como já visto, o programa possui o escopo de reestruturar todo o sistema de saúde pública, realocando e incrementando a mão de obra profissional deficitária, bem como adquirindo equipamentos necessários para suprir a crescente demanda do setor. Diversas são as medidas implementadas voltadas a esses objetivos. Uma das linhas de ação previstas pelo PMM é a criação de novos cursos de medicina e a oferta de novas bolsas de especialização – residência médica – na área de atenção básica.

A medida de ofertar bolsas de residência em municípios carentes de médicos tem por finalidade realocar profissionais em início de carreira, a fim de fomentar a fixação desses médicos no interior do país, pois, “conforme o Observatório de Recursos Humanos de São Paulo demonstra, 82% dos médicos permanecem no mesmo local em que cursaram a graduação e a residência médica” (Programa Mais Médicos – 2 anos, 2015, p. 30).

Com o fim de atender às demandas emergenciais da saúde pública, a Lei 12.871/13 traz como objetivos do PMM:

- I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;
- II - fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País;
- III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;
- IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;
- V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos;
- VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;
- VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e
- VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS. . (Art. 1º, Lei 12.871/13)

Evidencia-se, do exposto, o caráter assistencial e social da legislação, principalmente no que tange ao combate às desigualdades regionais e econômicas do país, em consonância com a necessidade de fomento às atividades da área de atenção básica. Trata-se de uma política pública de caráter distributivo, que visa alocar recursos humanos e econômicos nas regiões mais carentes, bem como reestruturar os recursos já existentes de maneira mais eficaz.

Neste sentido, contrariamente ao conceito difundido pelo senso comum – em grande parte influenciado pela mídia –, o PMM não se restringe à contratação de médicos estrangeiros. A política pública em questão delinea-se através de um tripé que envolve as seguintes medidas:

- I - reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos;
- II - estabelecimento de novos parâmetros para a formação médica no País; e
- III - promoção, nas regiões prioritárias do SUS, de aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde, mediante integração ensino-serviço, inclusive por meio de intercâmbio internacional. (Art. 2º, Lei 12.871/13)

Nessa esteira, o programa visa atingir objetivos a curto, médio e longo prazo. Inicialmente, a busca por profissionais estrangeiros tem por finalidade alcançar uma demanda emergencial, trazendo médicos intercambistas para atuarem em regiões pouco atraentes para os médicos nacionais. Em um segundo momento, a oferta de bolsas de residência na área de atenção básica visa fixar profissionais recém egressos nos locais de maior demanda. Por fim, com a criação de novos cursos de medicina em municípios afastados dos grandes centros urbanos pretende-se propiciar um ambiente favorável para a estabilização do quadro atual.

O programa também se caracteriza por superar índices de investimentos na área da saúde. Nunca foi registrada uma destinação de recursos de tal vulto no setor. De acordo com o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, em entrevista concedida ao Jornal O Globo, o investimento destinado pelo governo federal ao PMM alcançaria 511 milhões de reais até fevereiro de 2014²⁷, ou seja, no primeiro semestre de sua implementação.

4.3 Implementação do programa

Após a turbulenta fase de *agenda setting*, permeada por discussões e embates entre os diversos grupos de pressão, em 22 de outubro de 2013, foi promulgada a Lei 12.871, que instituiu formalmente a criação do PMM, embora a política pública em questão já estivesse sendo implementada desde o início do ano. As tratativas para a

²⁷ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-faz-convenio-para-contratar-4-mil-medicos-cubanos-9647511>> Acesso em 12 mar. 2017.

importação de médicos cubanos já eram noticiadas pela mídia²⁸ desde abril de 2013, demonstrando que nem sempre o processo de formação de políticas públicas reproduz o modelo trazido pela literatura²⁹.

A Medida Provisória 621, de 8 de julho de 2013, deu início ao insólito caminho traçado pelo programa. Cabe ressaltar que o instituto legal da medida provisória é instrumento legislativo de caráter excepcional disponível ao chefe do Poder Executivo para ser manejado em casos que apresentem concomitantemente os requisitos de relevância e urgência. Seu uso para impor a iniciativa de um programa social sem a apreciação inicial do Poder Legislativo causou grande inconformidade junto aos parlamentares de ambas as casas.

Conforme noticiou a Folha de São Paulo³⁰, a referida MP somente pôde ser votada mediante a barganha entre a bancada governista, formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados e os partidos de oposição no sentido de aprovar a chamada minirreforma eleitoral. Após tensa negociação entre o PT e a oposição, os parlamentares aliados ao governo cederam à reforma da legislação eleitoral a fim de destrancarem a tramitação da análise da MP 621.

Nesse contexto, após a manobra legislativa pouco ortodoxa por parte da Presidência da República, a MP 621 foi aprovada, iniciando-se a implementação do PMM, que trouxe em seu bojo uma série de medidas que causaram grande impacto junto a diversos setores da sociedade. Grupos de interesse, como médicos e comunidade acadêmica, posicionaram-se contra dispositivos do diploma legal, dentre eles a dispensa do exame de revalidação de diploma para egressos de Institutos de Ensino Superior (IES) de outros países participantes do programa e o aumento em dois anos do curso de medicina, período no qual os estudantes prestariam serviço obrigatório dedicado à atividade de atenção básica familiar.

A abertura do primeiro edital do programa, em 8 de julho de 2013, contemplando vagas no interior do país, contou com pouca adesão dos médicos brasileiros. Houve a inscrição de 3.511 municípios no programa, totalizando 15.450

²⁸ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-assina-em-junho-decreto-para-contratar-medicos-estrangeiros-para-trabalhar-no-interior-do-pais-8255153>> Acesso em 18 out. 2017.

²⁹ Teoria das fases das políticas públicas: Kingdon (2003), Capella (2006), Frey et alli (2000).

³⁰ Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/resultados/buscade_talhada/?utf8=%E2%9C%93&fsp=on&all_words=presidente+cede+a+minirreforma&phrase=&words=&without_words=&initial_date=01%2F09%2F2013&final_date=30%2F10%2F2013&date%5Bday%5D=&date%5Bmonth%5D=&date%5Byear%5D=&group_id=0&theme_id=0&commit.x=13&commit.y=15&commit=Enviar> Acesso em 23 out. 2017.

vagas³¹. Pelos dados divulgados³², menos de 10% dos municípios carentes foram atendidos. Isso demonstra em números o desinteresse da classe médica em desenvolver suas atividades em regiões pouco urbanizadas, ou afastadas das metrópoles.

Diante da situação, foi aberta nova convocação, visando o suprimento das vagas remanescentes com profissionais vindos de outros países. Esta contratação foi intermediada pela Organização Pan Americana de Saúde (OPAS), que formalizou tratativas junto ao Ministério da Saúde. De acordo com o sítio do Governo Federal³³, na primeira seleção, foram admitidos 1.096 profissionais com diplomas de IES do Brasil e 244 graduados no exterior, dentre eles, 99 de nacionalidade brasileira e 145 estrangeiros não-cubanos.

Os profissionais foram alocados em 516 municípios e 15 distritos sanitários indígenas. A segunda seleção foi aberta em 19 de agosto de 2013 para adesão de outros municípios bem como de médicos nacionais e estrangeiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

Ainda no mês de julho de 2013, a Associação Médica Brasileira (AMB) ingressou, junto à Justiça Federal, com um requerimento para a anulação do Programa Mais Médicos. Como argumento, a AMB alegou a falta de urgência e relevância do programa e a ilegalidade do exercício da profissão por médicos estrangeiros sem a validação de diplomas. No mesmo período, a Federação Nacional dos Médicos (Fenam) também recorreu à Justiça para suspender a implementação do programa.

Indiferente às reações, o governo federal anunciou, em agosto do mesmo ano, a vinda de 400 médicos cubanos, que atuariam nas vagas remanescentes às duas primeiras etapas de contratação do programa. Posteriormente, em um terceiro ciclo, foi anunciada a contratação de mais 2 mil médicos cubanos para o mês de outubro de 2013.

Como já ressaltado, essa forma de contratação foi um dos pontos polêmicos da implementação do programa, gerando manifestações na mídia até culminar na

³¹ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2013/08/profissionais-estrangeiros-comecam-a-chegar-ao-brasil-para-compor-equipes-do-mais-medicos>> Acesso em 12 mar. 2017.

³² Programa Mais Médicos - 2 Anos – Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf> Acesso em 15 ago. 2016.

³³ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2013/08/profissionais-estrangeiros-comecam-a-chegar-ao-brasil-para-compor-equipes-do-mais-medicos>> Acesso em 12 mar. 2017.

interferência do MPT. O órgão posicionou-se contra as condições de trabalho e a baixa remuneração dos médicos intercambistas através da interposição de Ação Civil Pública, em 27 de março de 2014. Conforme já visto, a ingerência do MPT resultou em sensíveis mudanças nas relações de trabalho celebradas entre o MS e os médicos intercambistas.

Em fevereiro de 2014, foi oportunizada a adesão ao PMM dos médicos participantes do Programa de Valorização da Atenção Básica (PROVAB). O PROVAB é um programa de fomento à atenção básica em localidades carentes, mediante a oferta de bolsas de estudos aos médicos egressos das IES. Os profissionais, que já atuavam em atividades voltadas para a atenção básica em municípios abrangidos pelo PMM tiveram a alternativa de ingressar no programa, desde que optassem pelas novas regras contratuais. O PROVAB ainda continua em vigor, com ampla participação de médicos e demais profissionais da saúde, em que pese seu planejamento esteja voltado para sua total encampação ao PMM³⁴.

A contratação de médicos brasileiros diplomados no exterior também foi uma linha de ação adotada pelo PMM. O programa oportunizou o aproveitamento desses profissionais, que antes encontravam impeditivos legais para atuar no país. Todavia, a medida adotada pelo Ministério da Saúde, ao admiti-los sem a necessidade da prestação do exame nacional de revalidação do diploma (Revalida) causou reação imediata da comunidade acadêmica, que se aliou ao grupo antagônico, composto pelo Ministério Público, médicos e parlamentares da oposição.

Em setembro de 2014, foi autorizada a criação de 39 novos cursos de medicina em 11 estados brasileiros. No total, se efetivamente implantados, seriam ofertadas 2.290 vagas de graduação. Os municípios contemplados com os cursos não possuíam curso superior em sua área e não eram capitais de Estado, fatores que contribuíram para a interiorização do ensino da medicina (Programa Mais Médicos – 2 anos, 2015).

Nesse íterim, em 10 de julho de 2015, os então ministros da Educação, Renato Janine Ribeiro, e da Saúde, Arthur Chioro, anunciaram novas instituições de ensino superior particulares que deveriam implantar cursos de medicina até o ano de 2016. Os estabelecimentos de ensino foram escolhidos em seleção realizada em três etapas.

³⁴ PROVAB – Disponível em: <<https://www.tudosobrevab.com.br/noticias>> Acesso em 20 ago. 2016.

A primeira fase, de caráter eliminatório, elencou as instituições que atendiam a pré-requisitos relativos à estabilidade financeira da administração, buscando as IES com capacidade econômico-financeira para ofertar curso de medicina. Essa etapa adotou metodologia desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas para a escolha das instituições (Programa Mais Médicos – 2 anos, 2015).

Na segunda etapa, foi analisado o *know-how* das universidades habilitadas através dos seguintes critérios: indicadores de qualidade das IES junto ao Ministério da Educação, índices alcançados por seus cursos da área de saúde, existência de residência médica ou pós-graduação *stricto sensu* e efetividade de processos de supervisão.

A fase final selecionou os projetos mais adequados, levando em consideração o projeto pedagógico proposto bem como o plano de infraestrutura da IES. Também fizeram parte dessa análise a estrutura para prestação de serviços na área da saúde, ações e programas de saúde existentes no município, e, finalmente, projetos de implantação de residência médica, bem como possível oferta de bolsas para alunos (Programa Mais Médicos – 2 anos, 2015).

A seleção das 39 cidades aptas a receberem os novos cursos de medicina deu-se em 2014 e, segundo o sítio do Ministério da Saúde, buscou atender a critérios que fomentassem a expansão do ensino da medicina em regiões críticas. Os municípios selecionados possuíam em torno de 70.000 habitantes ou mais, não contando com a graduação em medicina em sua área de atuação. As IES situavam-se em 11 estados de quatro regiões diferentes, em áreas interioranas ou compondo regiões metropolitanas. Os municípios selecionados à época foram:

Tabela 1: Cidades e vagas autorizadas para recebimento de médicos do PMM

UF	Município	Mantenedora	Vagas Autorizadas
RO	Vilhena	Associação Educacional de Rondônia	50
PA	Tucuruí	Não houve proposta	0
PE	Jaboatão dos Guararapes	Sociedade de Educação do Vale do Ipojuca	100
BA	Alagoinhas	Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá	65
BA	Eunápolis	Pitágoras – Sistema de Educação Superior	55
BA	Guanambi	Sociedade Padrão de Educação Superior Ltda	60
BA	Itabuna	Instituto Educacional Santo Agostinho	85
BA	Jacobina	AGES Empreendimentos Educacionais Ltda	55
BA	Juazeiro	IREP – Sociedade de Ensino Superior, Médio e Fundamental, Ltda	55
ES	Cachoeiro do Itapemirim	EMBRAE – Empresa Brasileira de Ensino e Extensão Ltda	100
MG	Contagem	Sociedade Mineira de Cultura	50

MG	Passos	Centro Educacional Hyarte - ML	50
MG	Poços de Caldas	Sociedade Mineira de Cultura	50
MG	Sete Lagoas	Centro Educacional Hyarte - ML	50
RJ	Angra dos Reis	Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá	55
RJ	Três Rios	Sociedade Universitária Para o Ensino Médico e Assistencial	50
SP	Araçatuba	Missão Salesiana de Mato Grosso	65
SP	Araras	Sociedade Regional de Ensino e Saúde S/S Ltda	55
SP	Bauru	Associação Educacional Nove de Julho	100
SP	Cubatão	Instituto Superior de Educação Santa Cecília	50
SP	Guarujá	Associação Prudentina de Educação e Cultura – APEC	55
SP	Guarulhos	Associação Educacional Nove de Julho	100
SP	Jaú	Associação Prudentina de Educação e Cultura – APEC	55
SP	Limeira	Não houve proposta	0
SP	Mauá	Associação Educacional Nove de Julho	50
SP	Osasco	Associação Educacional Nove de Julho	70
SP	Piracicaba	Sociedade Educacional S/A	75
SP	Rio Claro	Sociedade Educacional S/A	55
SP	São Bernardo do Campo	Associação Educacional Nove de Julho	100
SP	São José dos Campos	Sociedade Educacional S/A	100
PR	Campo Mourão	Centro Educacional Integrado	50
PR	Guarapuava	Campo Real Educacional S/A	55
PR	Pato Branco	Associação Patobranquense de Ensino Superior	50
PR	Umuarama	Associação Paranaense de Ensino e Cultura	60
SC	Jaraguá do Sul	Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá	50
RS	Erechim	Fundação Regional Integrada	55
RS	Ijuí	UNISEB – União dos Cursos Superiores SEB	50
RS	Novo Hamburgo	Associação Pró Ensino Superior de Novo Hamburgo	60
RS	São Leopoldo	Não houve proposta vencedora	0

Fonte: Ministério da Saúde/Programa Mais Médicos, 2015.

Em face disso, em agosto de 2015, o Conselho Federal de Medicina ajuizou duas ações junto à Justiça Federal, em Brasília, pedindo o fechamento de cursos de medicina que, segundo sua análise, não possuíam condições de funcionar. As ações judiciais de obrigação de fazer traziam pedido de tutela antecipada contra o Ministério da Educação (MEC) e as IES. O CFM asseverou, no processo, que as IES estariam ofertando cursos de medicina sem apresentarem condições técnicas, deixando de observar a legislação específica. Nas palavras do presidente do CFM, Artur Vidal³⁵

Estamos questionando o flagrante desrespeito às normas vigentes do próprio MEC, uma vez que não se pode admitir que sejam criados cursos sem a devida observância dos requisitos legais. São cidades que não possuem cinco leitos públicos para cada aluno e não respeitam o número máximo de três alunos para cada equipe de atenção básica, por exemplo.

³⁵ Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25688:2015-08-24-18-40-42&catid=3> Acesso em 30 out. 2016.

Em que pese o mérito da questão, no qual alguns cursos efetivamente não correspondiam aos ditames legais propostos, questiona-se: se houvesse interesse da comunidade médica em fomentar o desenvolvimento tecnológico e aumentar o quantitativo de profissionais da área médica, notadamente, não existiriam soluções viáveis para a manutenção desses cursos? Ou ainda: os cursos de medicina já implantados, que funcionam regularmente há muitos anos, atendem integralmente os parâmetros previstos? Estudos técnicos revelam que não.

Prova disso é a avaliação anual de cursos realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), divulgada no Diário Oficial da União em 18 de dezembro de 2014³⁶, a qual reprovou 27 cursos de medicina em pleno funcionamento, os quais contavam com a chancela do CFM. A principal metodologia adotada pelo INEP no processo de qualificação das IES é o Conceito Preliminar de Curso (CPC). Trata-se de um indicador de qualidade aferido anualmente pelo INEP, levando em consideração o desempenho dos estudantes no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), a formação do corpo docente e as condições de infraestrutura apresentadas pela IES, além de outros fatores.

Na avaliação quantitativa, as notas variam entre 1 a 5, sendo que 1 e 2 são consideradas avaliações insuficientes. Já no ano de 2013, cinco cursos de medicina de universidades federais haviam obtido conceito 2³⁷, a saber: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Pelotas (Ufpel), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e Universidade Federal de São João Del Rei (campus Divinópolis). No entanto, tal situação nunca foi alvo de atuação por parte do CFM.

Depreende-se, de todo o exposto, que há um tratamento diferenciado, parcial e inidôneo por parte do CFM com relação a criação de novos centros formadores, além de um boicote sistêmico das comunidades médica e acadêmica ao PMM. Hipóteses plausíveis para tal posicionamento seriam motivações ideológicas dos grupos de interesse em questão, ou, ainda, o desinteresse em aumentar a quantidade de oferta de mão de obra disponível no mercado de trabalho, visando manter a

³⁶ Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/12/2014&jornal=1&pagina=23&totalArquivos=144>> Acesso em 19 ago. 2017.

³⁷ Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2013/2013_rel_medicina.pdf> Acesso em 19 ago. 2017.

disparidade existente na relação oferta x procura para, assim, preservar a condição social privilegiada do médico na comunidade.

4.4 Investimentos e alcance de atuação – os números do programa

Com base em dados apurados através do Relatório de Auditoria de Contas do Programa Mais Médicos, realizado pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde (CGA-MS), referente ao exercício financeiro de 2015, é possível tecer relevantes considerações³⁸:

- a) Dos 5.570 municípios brasileiros, 4058 aderiram ao PMM e 3.757 municípios contavam com médicos vinculados ao programa até dezembro de 2015.
- b) A previsão de profissionais – médicos e demais técnicos da área da saúde – a serem envolvidos era de 14.400 até dezembro de 2015. A meta foi superada em 5,97%, representando um total de 15.260 profissionais.
- c) Verificou-se que, dos 4.058 municípios participantes do PMM, 304 não aderiram dentro do prazo estipulado ao Programa Requalifica UBS³⁹. Dentre estes municípios, 54 encontram-se em áreas identificadas como de extrema pobreza.
- d) Das 41.219 UBS que compõem a rede de atenção básica no Brasil, 64% estão sendo assistidas pelo Programa Requalifica UBS e 14.358 (35%) contam com médicos do PMM.
- e) Com relação à execução orçamentária e financeira, no exercício 2015, foram destinados R\$ 2.130.814.340,30, os quais foram integralmente liquidados.
- f) Em relação à adesão dos médicos brasileiros, ou com diploma obtido no Brasil, que atuam na área de atenção básica (SUS) nos municípios, no triênio 2013-2015, pode-se verificar mínima variação:

³⁸ Disponível em <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/mais-medicos/Relatorio-de-Auditoria-Anual-de-Contas-n201600675-SGTES-Exercicio-2015.pdf>. Acesso em: 22 out. 2017.

³⁹ O Programa Requalifica UBS é uma política pública redistributiva de manutenção das unidades básicas de saúde (UBS). Desenvolvida em 2011, a iniciativa visa “designar recursos financeiros para a reforma, ampliação e construção de UBS, provendo condições adequadas para o trabalho em saúde, promovendo melhoria do acesso e da qualidade da atenção básica. Envolve também ações que visam à informatização dos serviços e a qualificação da atenção à saúde desenvolvida pelos profissionais da equipe” (Departamento de Atenção Básica/Ministério da Saúde, 2017). Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_requalifica_ubs.php> Acesso em 22 out. 2017.

Tabela 2: Adesão de médicos brasileiros ao PMM – Triênio 2013-2015

Adesão / Não adesão	Quant. Médicos 2013	Quant. Médicos 2014	Quant. médicos 2015
Aderidos	48.273	53.877	54.525
Não aderidos	7.219	7.426	7.385
TOTAL de médicos	55.492	61.303	61.910

Fonte: Ofício nº. 113/SGTES/MS, de 10/08/2016.

- g) O PMM disponibilizou 17.898 novos médicos – estrangeiros e nacionais com diploma estrangeiro - aos municípios até o exercício de 2015.

No entanto, da análise dos dois tópicos anteriores resultou uma conclusão alarmante reduzida a termo no relatório de auditoria realizado pela CGA-MS: a substituição de médicos efetivos por médicos bolsistas estrangeiros e com diploma no exterior visando redução de custos.

Os dados apurados demonstram que, no exercício de 2013, existiam 48.273 médicos em atuação nos municípios que aderiram ao Projeto. Ao final de 2015, existiam 54.525 profissionais em atividade, resultando em um aumento de 6.252 postos de trabalho dedicados aos municípios participantes do programa.

Entretanto, foram cedidos 17.898 profissionais aos municípios até o final de 2015, de forma que se conclui que, somados aos postos de trabalho vagos desde 2012, 10.356 postos de trabalho disponibilizados pelo Ministério da Saúde foram substituídos através do desligamento de profissionais que já integravam as unidades de atenção básica.

Uma explicação plausível para tal medida seria a redução de custos com a folha de pagamento, haja visto que os médicos vinculados ao PMM são remunerados diretamente pela União, e a dispensa dos médicos efetivos desoneraria a receita municipal. A relatoria da CGA-MS manifestou-se a respeito da irregularidade descrita asseverando que

Tal situação prejudica o atingimento dos objetivos do Projeto Mais Médicos para o Brasil e configura-se como descumprimento do art. 11 da Portaria Interministerial MEC/MS nº. 1.369, de 08/07/2013, que determina que a participação dos Municípios e do Distrito Federal na execução do Projeto será formalizada com a celebração de termo de adesão e compromisso, que conterà disposição vedando a substituição de médicos que já compunham as equipes de atenção básica pelos participantes deste Projeto. (RAA-CGA-MS/2015, p. 25)

O fato descrito ensejou imputação de responsabilização administrativa ao Secretário de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde, juntamente com o Diretor do Departamento de Planejamento e Regulação da Provisão de Profissionais de Saúde.

Irregularidades como a descrita anteriormente aliadas a uma série de outras inconsistências foram observadas no relatório da CGA-MS. Resultados negativos apontados pela comissão de auditoria envolvendo atrasos em repasses de ajudas de custo, contratações irregulares e falta de controle sobre os recursos humanos receberam atenção destacada e ganharam notoriedade pública após sua divulgação. Como consequência, houve repercussão negativa sobre a imagem do programa, grandemente explorada pela mídia⁴⁰.

Em complemento aos dados apurados pela auditoria, a fim de alcançar os quantitativos até o período de 2016, foram buscadas informações atualizadas junto ao Ministério da Saúde. Segundo dados oficiais obtidos junto ao sítio eletrônico do MS, até o final do exercício de 2016, já foram destinados mais de 5 bilhões de reais em recursos ao PMM.

O programa conta com a adesão de 18.240 médicos intercambistas, abrangendo um total de mais de 4 mil municípios e 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), alcançando mais de 63 milhões de brasileiros, segundo dados fornecidos por sua assessoria de imprensa⁴¹. A tendência, como será visto no tópico seguinte, é a substituição desses profissionais por médicos nacionais.

No que tange ao eixo infraestrutura, o Ministério da Saúde registra investimento na construção e reforma de UABs, que envolve mais de 26 mil obras distribuídas por 5 mil municípios. Dentre essas obras, mais de 10 mil estão concluídas, enquanto as demais encontram-se em fase de execução⁴².

O eixo educação conta com a criação de 5300 vagas de graduação em medicina em cidades com, no mínimo 70.000 habitantes até 2015, e a previsão de outras 6200 novas vagas para o final de 2017, com fim de promover a interiorização do ensino de medicina. Foram criadas, ainda, de acordo com a página do PMM⁴³,

⁴⁰ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/07/1797099-fiscalizacao-do-governo-federal-aponta-falhas-no-mais-medicos.shtml>> e <https://crmes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26330:2016-08-08-11-40-38&catid=3> Acesso em 22 out. 2017.

⁴¹ Disponível em: <<http://maismedicos.gov.br/noticias/257-participacao-de-brasileiros-no-programa-mais-medicos-aumenta-44>> Acesso em 22 out. 2017.

⁴² Disponível em: <<http://maismedicos.gov.br/impactos-para-a-sua-vida>> Acesso em 22 out. 2017.

⁴³ Disponível em: <<http://maismedicos.gov.br/impactos-para-a-sua-vida>> Acesso em 22 out. 2017.

4.600 vagas de residência médica com o objetivo de formar especialistas na área de atenção básica. A previsão divulgada pelo MS envolve a criação de 12400 vagas de especialização até o fim de 2017.

4.5 A polêmica da contratação de médicos cubanos

A vinda de médicos intercambistas da República de Cuba, foi, indubitavelmente, o ponto sensível do debate que cerca o Programa Mais Médicos. Como já visto, o ingresso de mão de obra estrangeira no mercado da saúde pública gerou grande inconformidade na comunidade médica pela perturbação da relação demanda-oferta.

Muito embora o planejamento da implementação da política pública em questão envolvesse a contratação de médicos de vários países, dentre eles Portugal e Espanha, a vinda de cubanos e a consequente destinação de recursos para a República Castrista causou exaltação em alguns segmentos políticos. Exaltação essa, fortemente fomentada pela imprensa jornalística.

Convém ressaltar que a articulação para a importação desses profissionais já estava sendo efetivada entre a Presidente Dilma Rousseff e o governo cubano antes da edição da Medida Provisória nº 621 de julho de 2013. Conforme reportagem do jornal O Globo⁴⁴, datada de 30 de abril de 2013, a ideia inicial do governo era viabilizar mediante decreto a contratação dos cubanos, tendo em vista a frustrante adesão dos médicos brasileiros ao PROVAB. Tal informação certamente gerou indisposição em vários setores da sociedade e afetou a imagem do programa frente à opinião pública.

Em que pese a alusão feita pelo governo federal acerca do “amplo debate público”, como se observa nas publicações oficiais⁴⁵, não foi o que se verificou efetivamente. As únicas discussões ostensivas relevantes previamente realizadas acerca do PMM foram as audiências públicas na Câmara dos Deputados em

⁴⁴ A reportagem está disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-assina-em-junho-decreto-para-contratar-medicos-estrangeiros-para-trabalhar-no-interior-do-pais-8255153>> Acesso em 16 out. 2016.

⁴⁵ Programa Mais Médicos – 2 anos. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf> Acesso em 15 ago. 2016.

14/05/2013 e 05/06/2013⁴⁶ e uma proposta de audiência pública no Senado Federal registrada em 15/04/2013, a qual não chegou a se realizar⁴⁷.

De outra parte, se o governo federal evitava o debate, a imprensa jornalística de massa explorou o assunto com grande êxito. Aspecto notável a ser observado é o *marketing* negativo promovido pelos meios de comunicação, que privilegiaram, em sua maioria, abordagens críticas e discursos severos. Reportagens como a veiculada na Revista Veja, de maio de 2013, intitulada “Cubanos para quê?”, na qual é afirmado veementemente que o programa em questão se trata de mero subterfúgio para o financiamento ao regime ditatorial de Cuba, deixa transparecer nítido posicionamento ideológico e político, bem como a falta de isenção do veículo de comunicação de massa.

O discurso midiático tendencioso, principalmente exarado pelos quatro maiores veículos de comunicação do país, ressaltando falhas e imperfeições apresentadas pelo programa, empreendeu verdadeira campanha contra a ação governamental. Diferentemente de outros programas sociais, o PMM foi, desde seu início, largamente explorado pela imprensa, rendendo considerável atenção por parte de seus diversos veículos.

Desde a chegada dos médicos cubanos, já se fez notar o teor crítico do discurso midiático. A Revista Isto É anunciou a chegada dos médicos intercambistas com a manchete: “Doentes de ideologia”⁴⁸, na qual ressaltou as manifestações ocorridas por ocasião do desembarque da primeira turma de cubanos. O periódico deu destaque às hostilidades promovidas por médicos e estudantes de medicina no aeroporto de Fortaleza, ocorridas em agosto de 2013, enfatizando o caráter xenófobo e violento dos manifestantes que representavam a classe médica.

Discurso com viés bem mais incisivo é adotado pela Revista Veja na edição de 12 de fevereiro de 2014, quando publicada a matéria intitulada “A S/A dos escravos de branco”, com inflexão nitidamente pejorativa e tendenciosa⁴⁹.

⁴⁶ Dados sobre as audiências públicas disponíveis em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?Numero=&ano=2013&autor=&inteiroTeor=programa+mais+m%C3%A9dicos&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BREQ+-+Requerimento,+RIC+-+Requerimento+de+Informa%C3%A7%C3%A3o+%5D&data=20/10/2017&page=false>> Acesso em 15 ago. 2017.

⁴⁷ Informação disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/112397>> Acesso em 15 ago. 2017.

⁴⁸ Reportagem disponível em: <https://istoe.com.br/321833_doentes+de+ideologia/> Acesso em 15 ago. 2017.

⁴⁹ Matéria disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/edition/32111?page=60§ion=1>> Acesso em 15 ago. 2017.

Outro momento emblemático que merece destaque foi o abandono do programa pela médica cubana Ramona Matos Rodriguez. A médica alegou ter sido ludibriada pela propaganda feita acerca do programa em seu país, relatando que, como ganhava cerca de 30 dólares em Cuba, esperava poder se manter com dignidade no Brasil, todavia não esperava que o custo de vida fosse tão alto.

Ramona não só deixou de comparecer ao seu posto de trabalho como pediu asilo político ao Brasil para que pudesse ingressar nos Estados Unidos para fixar residência. O ato causou grande repercussão na imprensa e despertou o interesse de grupos adversários ao governo. O senador Ronaldo Caiado hospedou a cubana no gabinete do partido Democratas em Brasília e a levou como convidada em seu pronunciamento no Senado.

O fato causou grande desgaste à imagem do programa, sendo explorado sobremaneira pela imprensa jornalística. Na reportagem intitulada “Rota para Miami”⁵⁰, publicada pela Revista Isto É, em 24/02/2014, o periódico faz veementes críticas ao programa e à atitude dos médicos intercambistas que dele se evadiram.

Devido à rejeição de grande parcela da sociedade aos médicos estrangeiros, principalmente cubanos, o programa ganhou novos contornos, modificando suas características para tornar-se mais atraente para os profissionais brasileiros. Foram oportunizadas mais bolsas de estudos para residência médica, aumentados os valores do contrato de prestação de serviços e, com a fusão do PROVAB ao PMM, acrescidos 10% de pontos aos médicos participantes em seleções para residências de sua escolha.

Como resultado, a adesão de médicos brasileiros ao PMM evoluiu de menos de 16% em 2013 para 100% no ano de 2015. De acordo com o Ministério da Saúde:

Se em um primeiro momento os médicos estrangeiros de mais de 40 países, incluindo os profissionais cubanos que participam da cooperação com a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), ocuparam quase 85% das vagas demandadas pelos municípios, a fase atual mostra uma composição diferente. Em 2015, os médicos brasileiros preencheram 100% de todas as novas vagas ofertadas, uma adesão recorde deste público desde a criação do Programa (Programa Mais Médicos – 2 anos, 2015, p. 12).

De acordo com dados disponibilizados pelo sítio do PMM, atualmente “do total de médicos participantes, 47,1% são profissionais da cooperação com a OPAS, 45,6%

⁵⁰ Reportagem disponível em: <https://istoe.com.br/348129_rota+para+miami/> Acesso em 16 ago. 2017.

brasileiros e 4,16% são intercambistas estrangeiros” (Assessoria de Imprensa – Agencia Saúde). Segundo informações divulgadas pelo programa⁵¹, a adesão de médicos brasileiros aumentou em 44%.

Verifica-se, portanto, a implementação de mudanças visando a adesão de profissionais nacionais, a fim de minimizar as críticas de parcela da sociedade civil e rechaçar os ataques infligidos pela mídia. Com isso, o PMM adequa suas diretrizes e começa, enfim, a ser uma política social com relativa aceitação pela opinião pública. Essa busca pela aceitação frente à sociedade mostra-se extremamente pertinente no cenário político, sob o aspecto do *accountability*, visto que é repetidamente ressaltada através dos meios de comunicação oficiais⁵² que fazem a divulgação do programa.

No capítulo seguinte será explorado o aspecto da participação da mídia junto à sociedade civil como fator agregador de capital social. Será feita, ainda, uma observação empírica acerca dos diferentes aspectos da política pública em questão que sofreram modificações com base no discurso midiático.

⁵¹ Informação disponível em: <<http://maismedicos.gov.br/noticias/257-participacao-de-brasileiros-no-programa-mais-medicos-aumenta-44>> Acesso em 22 out. 2017.

⁵² Disponível em: <<http://maismedicos.gov.br/noticias/88-mais-medicos-para-85-da-populacao-atendida-a-qualidade-da-assistencia-melhorou>> Acesso em 21 out. 2017.

5 Análise dos dados - Das manchetes jornalísticas à pauta da Câmara de Deputados e Senado Federal

Com a proposta de verificar a influência da mídia como ator político, após identificar os periódicos de maior circulação nacional, foram coletadas as matérias jornalísticas que tratavam sobre a política pública a ser monitorada. O objetivo do estudo em questão é verificar, a partir do enfoque dado, se há ênfase no discurso dos veículos de comunicação acerca dos temas abordados e se as matérias publicadas impactaram ou não o desenvolvimento do Programa Mais Médicos para o Brasil.

Estudo semelhante foi desenvolvido por Fonseca (2011), resultando em dados significativos. O autor analisou o discurso difundido pelos quatro jornais de maior circulação nacional no período da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo, O Globo e O Jornal do Brasil. Naquele contexto político, os referidos veículos de comunicação eram uníssonos em demonizar as políticas trabalhistas e, principalmente o direito à greve.

Segundo Fonseca (2011), a mídia de massa conduziu seu discurso de forma parcial, utilizando-se de expedientes como a “tese da perversidade”, “tese da ameaça”, e a “tese da futilidade” para redesenhar simbolicamente as demandas sociais da época e, habilmente, colocar em descrédito a incipiente reforma trabalhista que estava buscando espaço no cenário político. Assim, era defendida a manutenção do *status quo* e, principalmente, eram assegurados os interesses da classe economicamente dominante: os empresários.

Fonseca (2011) concluiu sobre o dano causado pela concentração dos meios de comunicação de massa no domínio dos grupos detentores de poder. Aludindo ao sistema de freios e contrapesos, essencial à uma sociedade democrática, propõe a criação de aparelhos institucionalizados de controle sobre a mídia, observados a liberdade de imprensa e o direito ao acesso à informação. Em que pese não seja o escopo deste trabalho realizar uma análise comparativa sobre dados levantados em outras pesquisas, verifica-se, a partir do estudo supramencionado, a pertinência da metodologia utilizada, bem como a relevância da temática explorada.

5.1 Os veículos de comunicação utilizados

O estudo em questão foi desenvolvido no objetivo de verificar a quantidade e o teor das matérias divulgadas sobre o Programa Mais Médicos nos veículos de comunicação de maior circulação no país no período compreendido entre o primeiro semestre de 2013 e o segundo semestre de 2016. Tal lapso temporal justifica-se pela promulgação da Medida Provisória 621, de 08 de julho de 2013 (início da implementação do Programa Mais Médicos), e o último semestre do ano de 2016.

Cabe ressaltar que raras são as notícias a respeito do programa Mais Médicos no 1º semestre do ano de 2013 – período imediatamente anterior ao lançamento do programa – nos periódicos monitorados, caracterizando, assim, a falta de acesso à informação sobre a política pública em questão. Tal característica é historicamente inerente ao contexto social e político brasileiro, no que diz respeito a políticas públicas.

Como já observado na seção anterior, nesse período, nas casas legislativas, houve somente uma única requisição de audiência pública no Senado e duas outras Câmara de Deputados a fim de debater aspectos atinentes à possível vinda de profissionais estrangeiros para atuarem na área de saúde de forma institucionalizada. É conveniente observar que um dos requerimentos de audiência pública originário da Câmara embasou-se em notícia⁵³ reportada pela Revista Veja em 15 de maio de 2013, periódico cotejado como objeto de análise neste trabalho.

Com o escopo de abranger a maior parcela da sociedade civil possível, foram utilizados nesta pesquisa os jornais de maior tiragem no Brasil no período analisado, a saber: a Folha de São Paulo e o jornal O Globo, juntamente com as duas revistas que reúnem o maior número de assinantes no país: Revista Veja e Revista Isto É, segundo a Pesquisa Brasileira de Mídia, divulgada pelo Governo Federal e desenvolvida pelo IBOPE em 2016.

Foram coletadas, ao todo, 294 matérias abordando o Programa Mais Médicos ao longo do período considerado para estudo, sendo distribuídas da seguinte forma:

- a) 09 matérias no primeiro semestre de 2013
- b) 123 matérias no segundo semestre de 2013;
- c) 42 matérias no primeiro semestre de 2014;
- d) 17 matérias no segundo semestre de 2014;

⁵³ Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/index.html#/edition/2321?page=60§ion=1&word=cubanos%20para%20qu%C3%AA>> Acesso em 02 ago. 2017.

- e) 27 matérias no primeiro semestre de 2015;
- f) 17 matérias no segundo semestre de 2015;
- g) 23 matérias no primeiro semestre de 2016; e
- h) 36 matérias no segundo semestre de 2016.

Além da divisão cronológica, a fim de realizar uma análise de conteúdo através da ferramenta NVIVO, as matérias foram classificadas em eixos temáticos ou “nós”. Essa distribuição tem por finalidade identificar quais assuntos foram abordados com maior frequência em cada veículo de comunicação e realizar inferências acerca da abordagem do periódico, de acordo com a dinâmica proposta por BARDIN (1977).

Os temas relacionados como tópicos do discurso (nós temáticos) foram distribuídos em duas abordagens, ou “casos”. A primeira abordagem foi o caso “aprovação/rejeição ao programa”, que se dividiu em três nós: “aprovação”, “crítica ao PMM” e “neutralidade”. O objetivo desta amostragem é identificar o nível de aceitação da política pública em questão junto aos veículos de comunicação.

O segundo “caso”, ou abordagem, trata de identificar os principais temas apresentados pelas reportagens jornalísticas. Em relação ao caso “Principais temas” foram relacionados 21 assuntos, distribuídos em “nós” temáticos. Neste sentido, os temas identificados foram: baixos salários dos cubanos, carência de médicos, condições de vida e trabalho, Cuba ameaça, desistência de brasileiros, despreparo, eficiência, evasão de cubanos, financiamento a Cuba, fiscalização dos Conselhos Regionais, infraestrutura deficiente, ironia, irregularidades, mais brasileiros, *marketing* eleitoral, mudanças no curso de medicina, novos cursos de medicina, preconceito, prorrogação do PMM, Revalida e substituição de brasileiros por cubanos.

Nessa dinâmica, a mesma matéria é enquadrada em dois casos e, pelo menos, em dois nós. Um relativo à aprovação/rejeição e outro relacionado ao tema geral - ou temas - com os quais se identifica. A título de exemplo, uma matéria com o título “escravos de branco”, de acordo com as inferências feitas após leitura integral, seria classificada, inicialmente, em 04 nós, a saber: “crítica ao PMM” (relacionado ao caso “aprovação/rejeição”); “ironia”, “condições de vida e trabalho” e “baixos salários dos cubanos” (relacionados ao caso “Principais Temas”). No tópico 5.2 será desenvolvida

a análise pormenorizada acerca das inferências⁵⁴, através de gráficos obtidos com o auxílio do programa NVIVO.

Com o escopo de identificar os principais temas relativos ao PMM reproduzidos pela mídia por semestre, foram compilados os dados de cada periódico no período considerado. Assim, obteve-se o seguinte quadro:

Quadro 1 – Principais temas abordados pela mídia no período 2013-16 por veículo

VEÍCULO	FOLHA SP	Temas	O GLOBO	Temas	ISTO É	Temas	VEJA	Temas	
PERÍODO	1º SEM 2013	1	Prioridade: cubanos ou brasileiros?	4	necessidade de médicos	3	necessidade de médicos	1	"Cubanos para quê?"
	2º SEM 2013	80	Importação de cubanos MP aumentando duração curso medicina Reação da comunidade médica	4	resistencia ao programa	37	resistencia ao programa	2	Escravos de branco Marketing eleitoral
	1º SEM 2014	17	Evasão cubanos p/ EUA; Financiamento de Cuba; Baixa remuneração;	4	MPT requer salários iguais a cubanos	16	MPT requer salários iguais a cubanos Evasão de cubanos	5	Financiamento a Cuba Marketing eleitoral
	2º SEM 2014	8	Aécio x Mais Médicos; Risco fim do programa sem a reeleição	4	PMM não chega a quilombolas	0	(eleições presidenciais)	5	Financiamento a Cuba
	1º SEM 2015	10	Cuba ameaça médicos p/ volta dos familiares	8	Irregularidades Padilha é hostilizado	7	Governo reajusta salários cubanos Possível substituição de	2	Financiamento a Cuba
	2º SEM 2015	3	Deficiências no programa;	6	Desistências	6	Mais vagas em cursos de medicina	2	populismo Deficiências no PMM
	1º SEM 2016	2	Desistências médicos	6	Prorrogação do	12	Prorrogação do	3	Demagogia
	2º SEM 2016	12	Troca de cubanos por brasileiros Falhas no programa; Prorrogação	4	Troca de cubanos por brasileiros	16	Prorrogação do PMM	4	Irregularidades

Fonte: autoria própria, 2016

O quadro 1 demonstra, por período, os assuntos que mais figuraram na pauta de cada periódico com o fim de identificar quais, dentre os diversos aspectos do PMM, receberam maior ênfase midiática. Verifica-se, diante da análise feita, que a importação de médicos cubanos, juntamente à reação contra o programa, mereceu posição de destaque na pauta da mídia no segundo semestre de 2013. Cabe destacar que esse período inicial de discussão da agenda política do programa ficou marcado pela abordagem hostilizante da mídia.

⁵⁴ A técnica da realização de inferências segundo a metodologia de Bardin (1977) consiste na interpretação contextual do discurso, vislumbrando, através da identificação de significantes e significados, uma metalinguagem acerca da mensagem que o autor busca produzir.

Com relação à origem dos textos, foram analisados somente conteúdos elaborados por jornalistas vinculados ao veículo observado, tais como colunas, matérias de capa e de cadernos, desprezando-se a produção discursiva de leitores via “espaço do leitor” e “opinião”. Tal procedimento visa identificar o posicionamento formal do periódico, com o fim de traçar um perfil geral de posicionamento do mesmo ou, ainda, destacar eventuais linhas discursivas tendenciosas.

Desde os primeiros momentos de busca e compilação do material a ser analisado já foram identificadas peculiaridades de cada veículo. A par das análises sistematizadas a serem processadas em planilhas, gráficos e outras ferramentas, houve-se por bem empreender uma impressão holística sobre os dados, a fim de serem ressaltados pontos relevantes acerca dos veículos de comunicação em estudo.

Nesse sentido, como particularidades relacionadas aos principais periódicos em circulação no Brasil podemos elencar:

5.1.1 Folha de São Paulo

Jornal impresso e digital de maior circulação no país, segundo a Pesquisa Nacional de Mídia de 2016 e o sitio da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). As matérias foram obtidas através de seu acervo digital, que pode ser acessado pelo portal: <<http://acervo.folha.uol.com.br>>.

O jornal apresenta uma abordagem aparentemente imparcial, destacando os fatos de maior relevância. Procura equilibrar manchetes com conteúdos positivos e negativos em relação ao Programa. Em regra, não apresenta nítido posicionamento político ou juízos de valor de cunho subjetivo, salvo raras exceções, como o editorial intitulado “Guerrilha Médica”⁵⁵ e a matéria “No Agreste, médicos são recebidos de joelhos”⁵⁶.

O periódico merece posição de destaque na pesquisa por ser o que maior número de matérias publicou a respeito do PMM dentro do lapso temporal de amostragem, totalizando 133 matérias. Ainda, assume preponderância em relação aos demais veículos por ser, juntamente com a Revista Veja, o que mais embasou

⁵⁵ O editorial está disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/09/20/2>> Acesso em 03 ago. 2017.

⁵⁶ A matéria está disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/11/10/15>> Acesso em 03 ago. 2017.

discussões nas casas legislativas, figurando frequentemente em motivações de convocações de ministros e requerimentos de audiências públicas⁵⁷.

Os assuntos-destaque de suas matérias foram a importação dos médicos cubanos, contabilizando 25 das 80 matérias jornalísticas no segundo semestre de 2013 e a evasão dos médicos intercambistas, no primeiro semestre de 2014.

5.1.2 Jornal O Globo

O periódico é o segundo maior jornal em assinaturas vendidas no país (em papel e meio digital)⁵⁸. As matérias foram obtidas através do portal do assinante, mediante busca no acervo digital, disponível no endereço <<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo>>. O extrato sintético das matérias foi obtido através da Biblioteca Virtual do Senado Federal⁵⁹ a fim de complementar e orientar a busca temática, tendo em vista que a ferramenta de busca da página do periódico é deficiente quanto aos filtros.

Foi o primeiro veículo do grupo de amostragem a exibir matéria sobre a demanda de médicos estrangeiros para atuarem em cidades do interior do Brasil. Na matéria “Prefeitos pedem que governo contrate médicos estrangeiros”⁶⁰, publicada em 25 de janeiro de 2013, O GLOBO relata uma mobilização da Frente Nacional de Prefeitos junto à Presidência da República no sentido da contratação de médicos estrangeiros, preferencialmente provenientes da Espanha, para atuarem em regiões carentes do interior do país.

Paradoxalmente, é o segundo periódico que menos acompanhou a implementação da política pública em questão. Veiculando somente 40 artigos, foi superado apenas pela Revista Veja, de tiragem semanal. Embora tenha anunciado

⁵⁷Isto pode ser visto em várias fichas de tramitação disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589412>>, <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=607176>>, <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606459>>, <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028986>>. Acessos em 03 ago. 2017.

⁵⁸ Conforme a Pesquisa Brasileira de Mídia, disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>> Acesso em 10 mai. 2017.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/discover?scope=id%2F5&query=&submit=lr>> Acesso em 03 ago. 2017.

⁶⁰ A matéria pode ser encontrada em: <https://oglobo.globo.com/brasil/prefeitos-pedem-que-uniao-facilite-entrada-de-medicos-estrangeiros-8209175>

com exclusividade a readequação da legislação cubana de modo a facilitar a saída de médicos para outros países, também em janeiro de 2013, o jornal imiscuiu-se de divulgar notícias sobre a criação do projeto de lei referente ao PMM no primeiro semestre de 2013.

Somente em 08 de julho do mesmo ano o jornal divulga a primeira matéria a respeito do programa: “Entidades médicas vão questionar programa Mais Médicos na Justiça”⁶¹, já enfatizando a resistência de parcela da sociedade civil quanto à sua implementação. Não obstante sua pouca ênfase no acompanhamento da política pública em questão, o veículo, dada sua relevância frente a opinião pública, também serviu de embasamento para convocações de ministros e discussões no âmbito do Poder Legislativo⁶².

5.1.3 Revista Veja

Maior periódico de tiragem semanal do Brasil, com uma venda média de aproximadamente 1 milhão de exemplares ao mês no ano de 2016⁶³, o veículo foi escolhido por seu alcance junto ao público leitor. Os dados foram obtidos através de seu acervo digital, que pode ser acessado pelo portal: <<https://acervo.veja.abril.com.br>>.

Foram coletadas ao todo 24 matérias abordando o Programa Mais Médicos ao longo do período considerado para estudo. No primeiro semestre de 2013 somente uma reportagem foi publicada a respeito do PMM, intitulada “Cubanos para quê?”, na edição de 15 de maio. A referida matéria causou grande repercussão na sociedade, bem como junto aos seus representantes políticos. Em consequência, a mesma figurou na discussão parlamentar, como será visto em seguida, no tópico destinado à pauta da Câmara de Deputados. Observando-se através do quadro 1 os títulos e temas abordados pela revista ao longo dos semestres seguintes, pode-se verificar a

⁶¹ A matéria pode ser acessada em: <https://oglobo.globo.com/brasil/entidades-medicas-vao-questionar-programa-mais-medicos-na-justica-8963915>

⁶² Conforme informações contidas em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611613>>. Acesso em 12 set. 2017.

⁶³ Conforme dados do IVC Brasil – Instituto Verificador de Comunicação, disponível em: <<https://www.ivcbrasil.org.br/#/home>> e sitio “Portal Imprensa”, disponível em: <http://portalimprensa.com.br/noticias/ultimas_noticias/76808/veja+comemora+vendas+mas+tiragem+deixa+a+ma+rca+de+1+milhao+de+exemplares> Acesso em 12 set. 2017.

ênfase em ressaltar pontos negativos, falhas no programa e sua qualificação como instrumento de *marketing* eleitoral.

Das 24 matérias ou colunas publicadas pela revista, 22 apresentam caráter desaprovador⁶⁴, o que pode ser observado a partir de títulos como: “Cubanos para quê?”, “A S/A dos escravos de branco”, “Vaias para a empulhação” e “Financiamento à ditadura”. Tais títulos foram escolhidos na amostragem para destacar os tópicos de discurso mais enfatizados pela Revista Veja, quais sejam: cunho eleitoreiro da política pública, a má remuneração dos profissionais e um possível financiamento institucionalizado ao Estado Cubano.

Sem ignorar-se o fato de ter se destacado como o periódico que menos noticiou sobre o PMM, cabe observar que o mesmo não deixou de figurar na argumentação parlamentar, principalmente no que se refere a críticas à política de governo dos presidentes petistas. Nos 4 anos de análise, a Revista Veja foi utilizada pelo menos em duas justificativas⁶⁵ para convocação de ministros para prestar esclarecimentos. Isso se deve ao fato, principalmente, do tom reprovador de seu discurso, o que pode ser facilmente observado em mera leitura dos títulos de suas matérias e colunas.

5.1.4 Revista Isto É

Segunda revista semanal no *ranking* de assinaturas digitais e físicas no ano de 2016, de acordo com a Pesquisa Brasileira de Mídia. As matérias foram obtidas através do acervo eletrônico do periódico, disponível em <<http://istoe.com.br>>.

A revista ISTO É, a exemplo do jornal O GLOBO, foi o primeiro periódico semanal a tratar sobre a possibilidade da importação de médicos estrangeiros, todavia, diferentemente do jornal supracitado, foi a revista que promoveu maior destaque ao programa. Corroborando a assertiva acerca da falta de divulgação sobre a política pública, no primeiro semestre de 2013, Isto É publicou apenas três matérias a respeito da demanda social na área da saúde pública.

Porém, a partir do segundo semestre do referido ano, liderou as discussões sobre o PMM, juntamente com o Jornal Folha de São Paulo, explorando o debate

⁶⁴ Inferências atribuídas mediante análise crítica dos textos e desenvolvidas com uso do programa NVIVO PRO – Versão 11.

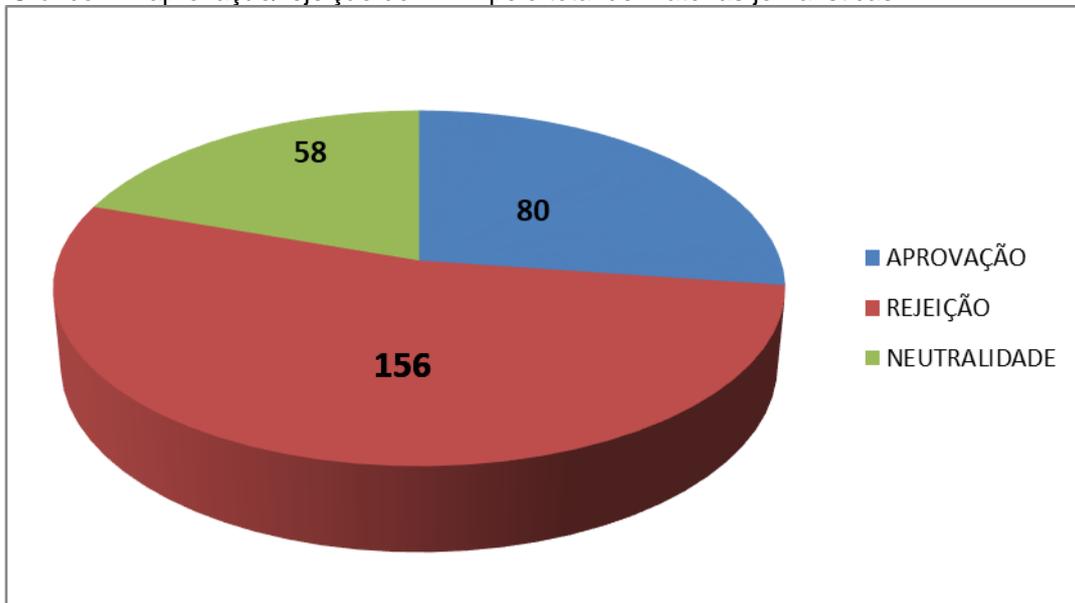
⁶⁵ Disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=576799>>, <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606461>>. Acesso em 25 set. 2017.

gerado pelo programa, totalizando 97 matérias no período analisado. Os temas mais abordados foram a resistência da comunidade ao PMM, no segundo semestre de 2013, e a diferença de salários entre médicos cubanos e brasileiros vinculados ao programa.

5.2 Os discursos e suas tendências

Com relação às inferências acerca da aceitação/rejeição ao PMM por parte dos meios jornalísticos estudados, através do programa NVIVO, verificou-se que mais da metade do total de matérias dedicou-se a criticar o programa. Dentro do universo de 294 matérias analisadas, 156 dirigiram críticas ao programa, enquanto apenas 80 trouxeram informações neutras ou impressões positivas acerca dele. Ainda, convém destacar que dessas, apenas 58 matérias mostraram-se realmente neutras, atendo-se somente a informar ou relatar fatos, sem imprimir considerável carga valorativa. Conforme o gráfico abaixo pode-se visualizar o panorama descrito:

Gráfico 1 – aprovação/rejeição do PMM pelo total de matérias jornalísticas



Fonte: autoria própria, 2016

A valoração dos atributos (aprovação/rejeição/neutralidade) operou-se através da análise das matérias, realizando-se inferências acerca de seu teor discursivo. Após a classificação do discurso através da técnica da análise de conteúdo, as fontes foram relacionadas em “nós”, de acordo com seu viés discursivo. Cada nó se identifica com

determinadas palavras ou expressões-chave. Dentre elas pode-se exemplificar como expressões-chave de cunho reprovatório ou negativo, relacionadas à “críticas ao PMM”: “escravos de branco”, “eleitoreiro”, “*marketing* político”, “financiamento” (a Cuba), “despreparo”, “segunda categoria”, entre outros.

Como exemplo de referências positivas relacionadas ao nó “aceitação”, tem-se: “mais verba ao Mais Médicos”, “garante sua renovação”, “Dilma amplia”, “Saúde mantém a contratação”, “vantagens atraem”, etc. As reportagens que não se identificaram com expressões classificadas aos nós referentes a aceitação ou rejeição, por eliminação, foram tidas como “neutras”. Como já dito, destacaram-se, em quantidade, as publicações com teor reprovatório.

Nesse universo, através da análise feita através do programa NVIVO, verificou-se que a Revista Veja foi o veículo que mais criticou a política pública dentro do período analisado. Inobstante o fato de comporem a amostragem somente 22 artigos da revista criticando o programa, mesmo valor apresentado pelo Jornal O Globo, cabe ressaltar que esse número representa um percentual de aproximadamente 91% das reportagens tratando do tema. Analisando a tabela 3 em conjunto com o gráfico 2 pode-se vislumbrar a ênfase do periódico e sua tendência em criticar o Programa Mais Médicos.

Tabela 3: Teor de crítica dos veículos midiáticos

Veículo	Críticas	Total de Matérias	Teor de Crítica (%)
Folha de SP	83	133	62,41
Revista Isto É	26	97	26,80
O Globo	22	40	55,00
Revista Veja	22	24	91,67

Fonte: autoria própria, 2016

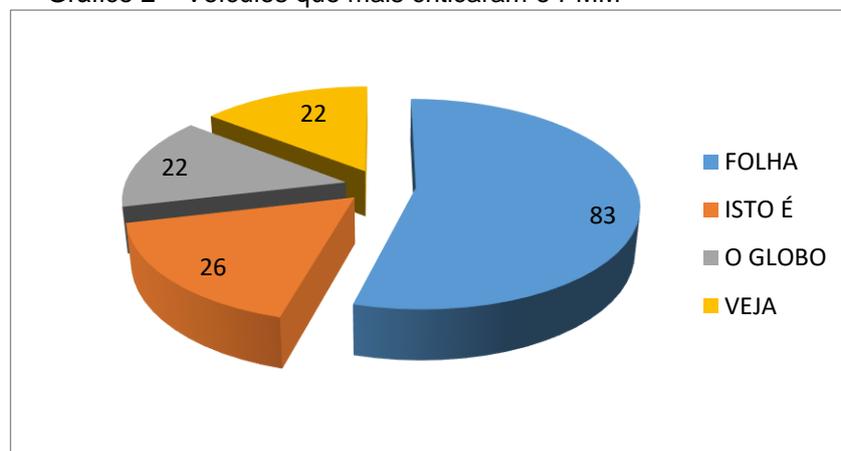
De acordo com a tabela, pode-se chegar a duas conclusões apriorísticas:

- a) A Revista Veja adotou como postura não explorar a política pública em questão. Dentro da ótica do campo jornalístico, o tema não se mostrou interessante ou lucrativo para a empresa. Tais valorações (interesse ou lucro) ainda são termos plurissignificativos, conforme a visão gerencial ou a ideologia dominante no veículo de comunicação. Revisitando-se o conceito de *gatekeeper*, observa-se que, numa escolha racional dentre os assuntos a serem publicados, o PMM não foi explorado na mesma proporção do que pelos periódicos concorrentes.

b) Embora sendo, dentre a amostragem, a Revista Veja o periódico que menos veiculou notícias em relação ao PMM, também foi o que mais se ocupou em criticá-lo. De um total de 24 matérias veiculadas sobre o programa, 22 foram identificadas com teor reprovador, seja pelo destaque aos insucessos do mesmo ou através de colunas explicitamente críticas.

Conforme o Gráfico 2, elaborado somente com números absolutos, pode-se observar que, mesmo com a relativização do tema na agenda do veículo, a Revista Veja se destaca no universo analisado como vetor de crítica ao programa:

Gráfico 2 – Veículos que mais criticaram o PMM

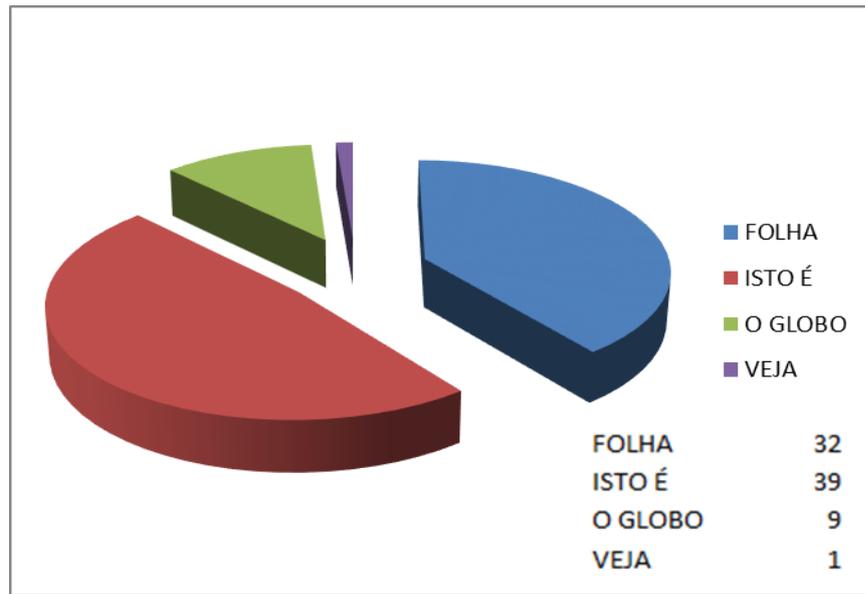


Fonte: Autoria própria, 2016

Não por acaso, a Folha de São Paulo, juntamente com a Revista Veja, são os dois periódicos que mais figuram nas justificativas de chamamento de autoridades de projetos de lei que visem discutir ou modificar o PMM. Por outro lado, detecta-se, em todos os veículos monitorados, matérias jornalísticas com viés aprovador, ou, ainda, noticiando medidas efetivas que tiveram aceitação pela sociedade civil. Estas matérias foram classificadas como positivas e agregadas ao nó denominado “aceitação”.

Através do gráfico 3 depreende-se que, de um total de 81 matérias classificadas como “positivas”, 39 foram publicadas pela revista Isto É. Devido a esse fato, na amostragem, a revista Isto É destacou-se como periódico de maior aceitação do PMM:

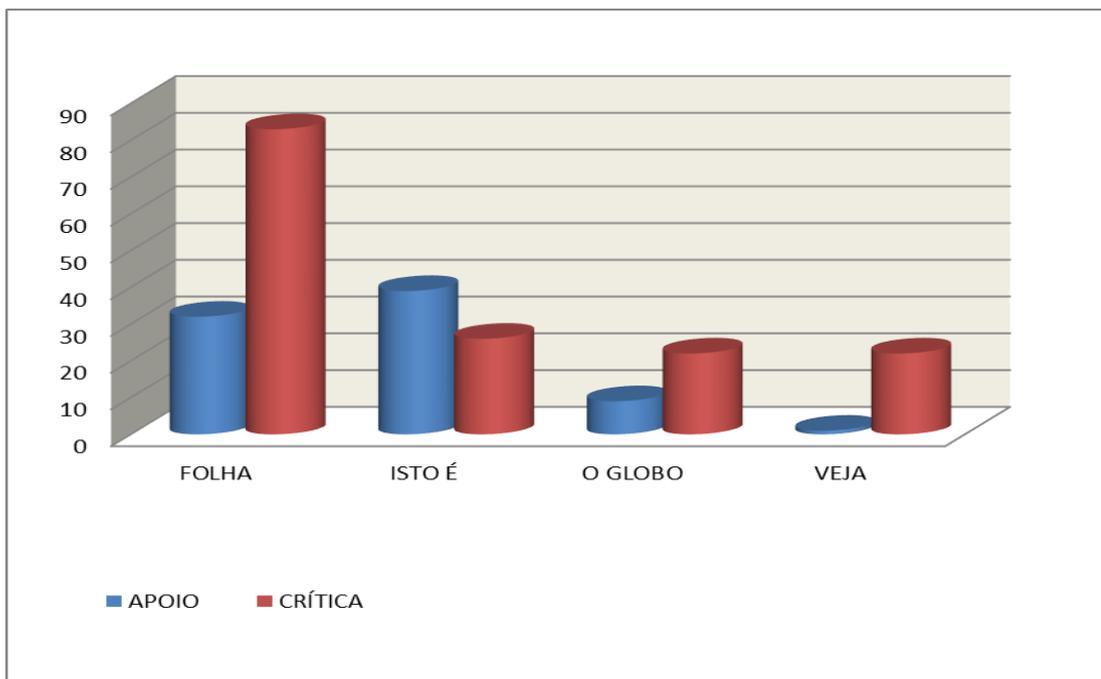
Gráfico 3 – Matérias classificadas como “positivas”, por periódico



Fonte: autoria própria, 2016

Considerando os dois gráficos supra e os dados obtidos através da compilação pela ferramenta NVIVO, pôde-se realizar uma análise comparativa entre os periódicos e o seu grau de aprovação ou reprovação, conforme a reprodução de seus discursos:

Gráfico 4: Apoio x crítica - por veículo



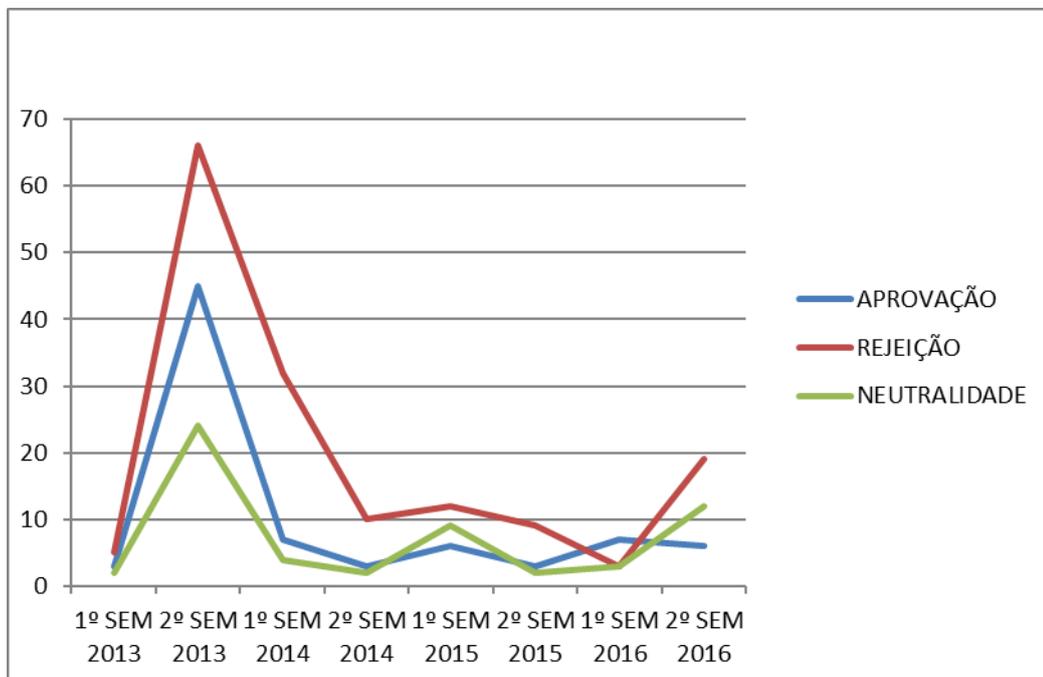
Fonte: autoria própria, 2016

Desta análise pode-se concluir com mais clareza que a Revista Veja foi o periódico, em índices percentuais, que mais se dedicou a criticar a política pública em estudo. Por outro lado, se tomados por base números absolutos, a Folha de São Paulo veiculou 83 matérias de cunho crítico, contra 32 caracterizadas como “positivas” e 18 “neutras”, destacando-se como o jornal que mais criticou o programa, com mais do que o dobro de matérias/colunas negativas do que o somatório entre positivas ou neutras.

O Programa Mais Médicos, ao longo de sua implementação, foi centro das discussões plenárias no segundo semestre de 2013, momento da aprovação da Lei 12.871/13. Com o decorrer do tempo, o programa foi perdendo visibilidade na mídia nos meses seguintes, concomitantemente à aproximação das eleições presidenciais de outubro.

O gráfico 5, por sua vez, demonstra esse declínio de interesse midiático e a relação “aceitação x rejeição” sobre a política pública em uma evolução temporal semestre a semestre:

Gráfico 5: Aprovação x rejeição - por semestre



Fonte: autoria própria, 2016

Interessante ressaltar que, desde seu início, o Programa recebeu mais críticas do que menções positivas de quase todos os periódicos. À exceção da Revista Isto É, único veículo de comunicação que apresentou maioria de aprovação no recorte temporal monitorado, os demais mantiveram visível posicionamento contrário ao programa social. Em consequência, pode-se verificar, em linhas gerais, que a existência do PMM foi marcada pela crítica e falta de apoio da mídia.

O único momento no qual a política pública alcançou números equânimes entre crítica e apoio foi no primeiro semestre de 2016, quando o meio jornalístico estava voltado para o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Foi também nesse período que registrou-se o único lapso temporal em que as notícias “neutras” superaram em número as “críticas” e as de “apoio” ao programa. Acaso ou não, esse fato coincidiu com a assunção provisória do atual presidente Michel Temer por ocasião do afastamento de Dilma Rousseff. Todo esse contexto pode levar à inferência de que a mídia priorizou a temática da deposição da Presidente Dilma em detrimento dos programas de governo em andamento e, que, após seu *impeachment*, os mesmos programas, em específico o PMM, receberam um tratamento mais brando em termos de crítica.

5.3 Agenda de discussão das casas legislativas

O estudo analisou a pauta das sessões legislativas no Senado Federal e Câmara dos Deputados no período de 1º de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016 a fim de verificar as temáticas relacionadas ao PMM. Foram monitoradas as sessões com conteúdo voltado à produção legislativa, envolvendo Convocações para Esclarecimentos, Projetos de Lei, Projetos de Medidas Provisórias, Projetos de Decretos Legislativos e Requerimentos gerais.

Como já ressaltado no capítulo anterior, a primeira discussão relevante registrada na Câmara de Deputados é datada de 14 de maio de 2013. O Requerimento de Audiência Pública⁶⁶ para a discussão da entrada de médicos brasileiros sem a necessidade da prestação do exame de revalidação de diplomas foi a pauta da

⁶⁶ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=576799>> Acesso em 02 mar. 2017.

convocação. A medida, trazida a público pelas revistas Isto É e Veja, em matérias⁶⁷ de 10 e 11 de maio do mesmo ano, causou repercussão imediata na sociedade.

A abordagem dos periódicos induziu grande desconforto em alguns grupos de interesse, dentre eles a comunidade médica e o meio acadêmico. Como consequência, as matérias motivaram a solicitação de audiência pública três dias depois de publicadas e foram um dos marcos de discussão do PMM na Câmara dos Deputados.

Cabe destacar que as mesmas matérias ainda ensejaram o Requerimento 288/2013 CE, proposto em 11 de junho, para a convocação dos Ministros da Saúde, da Educação e das Relações Exteriores a fim de prestarem esclarecimentos sobre a “possível entrada de médicos estrangeiros no Brasil, sem prestarem a o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por Instituições de Educação Estrangeiras (Revalida)”.

As matérias citadas embasaram a motivação para os Deputados Izalci (PSDB-DF), Mandetta (DEM-MS), Celso Jacob (PMDB-RJ) e Eleuses Paiva (PSD-SP) a convocarem os ministros relacionados a prestarem esclarecimentos junto à Câmara de Deputados e debaterem “a preocupação com a insegurança na formação e os riscos à saúde pública que tal situação poderia provocar”:

Na mídia nacional, várias reportagens apontam a preocupação com a insegurança na formação e os riscos à saúde pública que tal situação poderia provocar: Conforme veiculado na Revista Veja, em 11 de maio de 2013: “Cubanos para quê?” Nathalia Watkins
[...] Conforme veiculado na Revista Isto É, em 10 de Maio de 2013: “O Brasil precisa importar médicos?” Governo decide trazer seis mil profissionais de saúde cubanos para as áreas mais remotas do País, onde, apesar dos salários mais altos, brasileiros não querem se estabelecer. As associações médicas reclamam que isso não é a solução. Nathalia Ziemkiewicz [...] (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2013)

Posteriormente, a discussão midiática acerca da dispensa de revalidação dos diplomas aos médicos intercambistas ganhou vulto e constou de uma série de matérias exibidas pela Folha de São Paulo em setembro e outubro de 2013, originando uma indicação⁶⁸ ao Ministério da Saúde para que aumente a frequência do

⁶⁷ Disponíveis em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/index.html#/edition/2321?page=60§ion=1&word=cubanos%20para>> e <http://istoe.com.br/297678_O+BRASIL+PRECISA+IMPORTAR+MEDICOS> Acesso em 05 ago. 2017.

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606603>> Acesso em 02 mar. 2017.

Exame de Revalidação dos cursos de anual para trimestral, a fim de viabilizar a submissão aos médicos intercambistas.

Ainda em sede de discussões plenárias, o então deputado Ronaldo Caiado interpôs, em 29 de agosto de 2013, Requerimento⁶⁹ de Constituição de Comissão Externa para debater junto à Organização Mundial do Trabalho (OMT) e à Organização Mundial da Saúde (OMS) a admissão em massa de médicos estrangeiros e as condições de implementação do PMM. O pedido embasou-se na edição da Medida Provisória 621/2013 e nas notícias veiculadas pela mídia com relação à remuneração dos profissionais:

[...] Informações obtidas por intermédio da imprensa noticiam que esse acordo remunerará esses profissionais com uma remuneração muito aquém da paga aos demais profissionais médicos, algo em torno de R\$ 2.500 por profissional/mês, em que pese o repasse feito pelo Brasil a Cuba continue na ordem de R\$ 10 mil por profissional/mês [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013)

O contrato dos médicos intercambistas, suas remunerações e direitos sociais também eram tema em ebulição no Senado Federal no mesmo período. A pauta da Casa Legislativa foi preenchida com cinco Requerimentos de Audiência Pública⁷⁰ a fim de debater os termos do contrato celebrado entre o governo brasileiro e a Organização Panamericana de Saúde (OPAS-OMS).

Não por acaso, o segundo semestre de 2013 foi o período que mais registrou discussões parlamentares sobre o PMM em ambas as casas, sendo 11 no Senado Federal e 30 na Câmara de Deputados. Foi precisamente nesse lapso temporal que também verificou-se o maior número de publicações de matérias nos periódicos cotejados: 80 matérias na Folha de São Paulo, 4 matérias no Jornal O Globo, 37 matérias na Revista Isto É e 2 matérias na Revista Veja.

Outro tema que mereceu destaque pela mídia e figurou no debate da Casa Legislativa foi a corresponsabilidade dos médicos tutores nacionais perante erros médicos bem como a representação jurídica destes pela Advocacia Geral da União como se servidores públicos fossem. O deputado Izalci, do PSDB/DF impetrou, em

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589803>> Acesso em 02 mar. 2017.

⁷⁰ Disponíveis em: <<http://www6g.senado.gov.br/busca/?colecacao=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&ano=2013&q=programa+MAIS+M%C3%89DICOS&ordem=data&p=>>> Acesso em 02 mar. 2017.

agosto de 2013, um projeto de decreto legislativo⁷¹ a fim de sustar dispositivos do Decreto nº 8081/2013, que institui o Comitê Gestor e o Grupo Executivo do PMM.

Essa legislação traz, ainda, um dispositivo de corresponsabilidade administrativa e judicial de médicos brasileiros sobre possíveis erros de profissionais intercambistas. A medida, como as demais elencadas anteriormente, foi motivada por informações⁷² apresentadas pela imprensa jornalística, neste caso o site UOL notícias, como se observa:

O intuito de mencionada inclusão é explicitado pela notícia abaixo transcrita, veiculada pelo “portal de notícias UOL”: “Supervisor brasileiro também responderá por erro de médicos estrangeiros. Vitor Abdala, da Agência Brasil - 26/08/2013 - 14h52.

A responsabilidade pelos erros médicos cometidos por estrangeiros será compartilhada com o brasileiro encarregado da supervisão de seu trabalho, de acordo com o Ministério da Saúde. A pasta esclareceu que os gestores municipais terão o dever de acompanhar a atuação dos profissionais de outros países.

Dentre todas as pautas debatidas previamente à edição da Lei 12.871/13, tem-se aqui o primeiro dispositivo legal efetivamente proposto a fim de alterar a implantação da política pública em questão. Apresenta-se, assim, notória mudança na política regulatória relativa à prática da medicina no âmbito do PMM.

Ainda sobre a contribuição midiática na implementação do PMM, destaca-se a questão dos direitos trabalhistas e obrigações sociais. No dia 27 de agosto de 2013 o deputado Antônio Imbassahy - PSDB/BA convocou o Ministro do Trabalho, à época o senhor Manoel Dias, para discutir os termos dos contratos de prestação de serviços a serem celebrados pelos médicos estrangeiros e o Poder Público nacional.

O deputado Imbassahy destaca, na motivação⁷³ da convocação, matéria publicada pela Folha de São Paulo:

A atuação fiscalizadora do Legislativo, no entanto, é dependente de informações que, a princípio, estão em poder dos órgãos e entes do Governo Federal. Conforme veiculado no Jornal a Folha de São Paulo, em 21/08/2013: “Brasil vai receber 4.000 médicos cubanos ainda em 2013 [...] Segundo informou o Ministério da Saúde nesta quarta-feira (21), eles não poderão escolher as cidades em que vão atuar: os primeiros 400 serão direcionados

⁷¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589456>> Acesso em 02 mar. 2017.

⁷² Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/saude/ultimasnoticias/redacao/2013/08/26/supervisor-brasileiros-tambem-respondera-por-errode-medicos-estrangeiros.htm>> Acesso em 02 mar. 2017.

⁷³ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589412>> Acesso em 02 mar. 2017.

para 701 municípios que não foram escolhidos por nenhum profissional na primeira etapa do programa, 84% deles no Norte e no Nordeste do país.[...] [...] O agenciamento internacional de profissionais de saúde tomou-se tão rentável que o regime cubano passou a formar médicos em série — quatro em cada dez atuam no exterior. A exportação de médicos rende quatro vezes mais que os ingressos obtidos com o turismo, por exemplo. "O que Cuba faz com seus médicos é muito parecido com o tráfico de humanos", diz o americano Marc Wachtenheim, que trabalhou em agências humanitárias e de desenvolvimento econômico em Cuba. Envolver-se nesse esquema é uma péssima maneira de resolver a falta de profissionais de saúde no interior do Brasil." [...]

Observa-se que a apresentação da matéria se desenvolve sob tons dramáticos e juízos de valor que ganham matizes subjetivos de acordo com o perfil ideológico com o qual o veículo se alinha. Assim como a orientação política dos parlamentares os direciona para determinado instrumento da mídia, os diversos segmentos da sociedade igualmente o fazem. Os trechos acima selecionados têm por intuito apresentar uma amostragem do tom dos debates que ganharam espaço na Câmara de Deputados, órgão que constitucionalmente representa os interesses do povo.

5.4 Características do Programa Mais Médicos afetadas pela repercussão midiática – alterações na agenda política

A fim de comprovar a hipótese constante dessa dissertação de mestrado, serão problematizados os pontos mais relevantes do PMM que sofreram influência devido à exploração midiática. Serão elencados os principais aspectos que sofreram impacto considerável ao longo do desenvolvimento da política pública em questão, bem como pontuada a discussão política desenvolvida nas casas legislativas, ressaltando-se as referências trazidas pela mídia.

5.4.1 Duração do curso de Medicina

Em 19 de julho 2013 a Folha de São Paulo anunciou⁷⁴ em primeira mão como novidade trazida pelo PMM uma exigência aos estudantes de medicina no sentido da obrigatoriedade de prestar serviços por dois anos junto ao programa de atenção básica à família. A notícia da edição da Medida Provisória que aumentava em dois anos a duração dos cursos de medicina causou enorme repercussão na comunidade

⁷⁴ Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/07/19/15/>> Acesso em 08 set. 2017.

médica gerando protestos e passeatas em mais de vinte cidades do país, inclusive no Distrito Federal. Diante disso, em matéria⁷⁵ exibida em 25 de julho do mesmo ano, o então Ministro da Educação, Aloísio Mercadante, acenou com a possibilidade de retrain sua posição com relação à grade curricular dos estudantes.

Após protestos e paralisações em São Paulo das entidades representativas da classe médica, o Ministro da Educação, em entrevista à Folha de São Paulo, declarou que deveriam haver modificações significativas na ideia inicial do governo, mas que ao final seria atribuição do Congresso Nacional decidir a matéria. Ante ao exposto, verifica-se um nítido recuo por parte da base do governo frente ao embate com grupos de interesse promovido pela imprensa jornalística.

Recentemente, em abril de 2017, foram divulgadas, pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE), novas regras para a graduação de Medicina. Foram inclusas, entre elas, uma avaliação a ser realizada bienalmente e uma carga horária de estágio obrigatório dedicada em 30% ao Sistema Único de Saúde (SUS). Todavia, a carga horária do curso de medicina permanecerá em 6 anos.

5.4.2 Desistências do programa

Em 18/02/2014 foi convocada⁷⁶ pela Câmara de Deputados a Ministra-Chefe da Secretaria de Direitos Humanos, na época a Sra. Maria do Rosário, para prestar esclarecimentos sobre a evasão dos médicos cubanos para os Estados Unidos. Foram aduzidas ao processo de convocação matérias veiculadas pelos jornais O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo, relatando, dentre outros, os casos de desistência do programa pelos cubanos Ortelio Jaime Guerra e de Ramona Bastos Rodriguez.

Ambas desistências foram motivadas, segundo depoimentos dos próprios médicos, pelo descumprimento dos termos contratuais por parte de Cuba. Ambos alegaram que não sabiam que receberiam apenas 30% do valor prometido pelo edital publicado pelo Ministério da Saúde brasileiro. Outros motivos que influenciaram suas decisões foram a impossibilidade de trazer seus familiares de Cuba para conviver com eles e o alto custo de vida no Brasil.

⁷⁵ Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/07/25/15/>> Acesso em 08 set. 2017.

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606459>> Acesso em 02 mar. 2017.

As evasões cubanas foram largamente exploradas pela mídia no primeiro semestre de 2014, como se observa em reportagens da Folha de São Paulo⁷⁷, de 05 de fevereiro, 21 de fevereiro e 29 de abril, do jornal O Globo⁷⁸ em 11 de fevereiro e 1º de abril, e da Revista Isto É⁷⁹, nas datas de 05, 11 e 14 de fevereiro. Com base na discussão levantada pela imprensa, o Ministro da Saúde, Arthur Chioro, também foi convocado pela Câmara dos Deputados para prestar informações sobre as condições de trabalho e vida dos médicos cubanos, ainda em fevereiro de 2014.

Em resposta aos clamores dos parlamentares e em razão ao abalo à imagem do PMM, visando tomar medidas satisfativas frente ao eleitorado, o governo, através do Ministério da Saúde, mediante Resolução publicada no Diário Oficial de 13 de fevereiro (e imediatamente reproduzida na edição da Revista Isto É do mesmo dia), imputou penalidades que variam de advertência a desligamento do Programa aos médicos que se ausentassem dos postos de trabalho por determinado lapso temporal. Notadamente uma modificação na implementação da política pública, motivada, ou mesmo induzida pela discussão midiática enfatizada pelos veículos alvos deste estudo.

5.4.3 Condições de trabalho

Questões atinentes aos direitos humanos e condições de vida foram reportagem de 04 de abril de 2014 do jornal O Globo. A matéria embasou, inclusive, requerimento⁸⁰ para instituição de Comissão Externa por parte do deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) em 07 de abril do mesmo ano para investigar indícios de violação aos direitos fundamentais de médicos cubanos.

Ainda, o mesmo tema foi inserido na pauta da Casa Legislativa em 17 de março de 2015, quando reportagem da Folha de São Paulo de 13 de março, motivou a

⁷⁷ Disponíveis em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/02/05/15/>>, <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/02/21/15/>>, <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/04/29/15/>> Acessos em 08 set. 2017.

⁷⁸ Disponíveis em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/mais-tres-cubanos-abandonam-programa-mais-medicos-11574011>, <<https://oglobo.globo.com/brasil/medica-cubana-que-abandonou-mais-medicos-tem-asilo-nos-eua-diz-amb-12058611>> Acessos em 10 mar. 2017.

⁷⁹ Disponíveis em: <http://istoe.com.br/347952_ministerio+publica+penalidades+para+ausencia+injustificada+no+mais+medicos/, <http://istoe.com.br/347666_governo+diz+que+4+cubanos+ja+deixar+am+o+mais+medicos/> e <http://istoe.com.br/348129_rota+para+miami/> Acesso em 15 ago. 2017.

⁸⁰ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611613>> Acesso em 02 mar. 2017.

convocação⁸¹ do Ministro de Relações Exteriores, Mauro Vieira, a fim de discutir sobre os direitos humanos dos médicos cubanos no Brasil, ligados ao Programa Mais Médicos.

A mídia continuou dominando a pauta da Casa Legislativa no primeiro semestre de 2015. Por duas vezes, em 17 e 27 de março, foi convocado o Ministro da Saúde, Artur Chioro, para prestar esclarecimentos sobre a coação exercida pelo governo de Cuba sobre os familiares cubanos. Essa situação ganhou domínio público através das reportagens⁸² exibidas em 13 e 14 de março de 2015 pela Folha de São Paulo, que retrataram em detalhes os problemas enfrentados pelos médicos cubanos por terem sofrido ameaças do governo cubano no sentido de proibir que seus familiares fixassem residência no Brasil. Os médicos intercambistas alegaram em suas entrevistas que o isolamento familiar, assim como a ínfima remuneração não foram cláusulas contratuais discutidas previamente e que seriam os principais motivos das desistências em massa dos cubanos.

Tal situação causou comoção junto a alguns parlamentares, dentre eles o deputado Ronaldo Caiado, que ofereceu abrigo e alojamento à cidadã cubana Ramona Matos Rodriguez dentro do próprio gabinete do DEM⁸³. O deputado levou a denúncia sobre a situação dos cubanos à Câmara e apresentou a médica pessoalmente em plenário, o que causou grande repercussão na mídia. Devido a esse fato, em 24 de março do mesmo ano é convocada⁸⁴ pelo Senado a Ministra da Secretaria de Direitos Humanos, Ideli Salvatti, a fim de explicar a situação dos médicos cubanos inscritos no Programa Mais Médicos junto à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

A situação de disparidade social e econômica entre os intercambistas cubanos e os profissionais brasileiros que compõem o programa continuou sendo massivamente tratada através de denúncias em diversos veículos da mídia, em especial os Jornais O Globo e a Folha de São Paulo, que empreenderam verdadeira campanha em favor do tema da equidade social e econômica dos profissionais

⁸¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1028986>> Acesso em 02 mar. 2017.

⁸² Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1602220-cuba-pressiona-profissionais-do-mais-medicos-por-volta-de-parentes-a-ilha.shtml>> e <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2015/03/13/2/>> Acessos em 08 set. 2017.

⁸³ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/cubana-decide-abandonar-programa-mais-medicos-11504766>> Acesso em 10 mar. 2017.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120247>> Acesso em 02 mar. 2017.

estrangeiros, questão que só vem a ser solucionada com a posterior substituição dos médicos cubanos por brasileiros.

5.4.4 A remuneração

No primeiro semestre de 2014 a imprensa jornalística, com destaque para a Folha de São Paulo⁸⁵ e o Jornal O Globo, divulgaram a rejeição da opinião pública quanto à desigualdade salarial dos médicos estrangeiros, fato que despertou a atenção do Ministério Público do Trabalho, que interveio mediante Ação Civil Pública em 27 de março. Em outubro do mesmo ano o Ministério Público Federal já havia se manifestado através de dois pareceres contrários à conduta adotada no convênio entre o Ministério da Saúde e a OPAS. Um desses pareceres foi solicitado pelo Conselho Federal de Medicina para a interposição de nova Ação Civil pública em novembro de 2014.

Ainda durante a tramitação das ações civis, em janeiro de 2015, foi concedido um reajuste de R\$ 513,01 da bolsa-formação dos intercambistas. A medida foi tomada mediante simples portaria assinada pelos ministros da Saúde, Arthur Chioro, e da Educação, Cid Gomes, entrando em vigor já no exercício financeiro de 2015. Nota-se a urgência da medida satisfativa que fez com que tal questão sobrestasse a agenda de ambos ministérios.

5.4.5 Substituição dos médicos estrangeiros por brasileiros

Outra considerável mudança no PMM motivada pelo impacto midiático foi a brusca substituição dos profissionais cubanos por médicos brasileiros. Como já demonstrado em matérias veiculadas pela Folha, O Globo, Isto É, nos meses de julho a setembro de 2014, foram realizadas grandes alterações no programa. As mudanças foram introduzidas na pauta do Poder Legislativo e discutidas em setembro de 2016. Indiscutivelmente, o debate público provocado pela mídia e repercutido na sociedade civil visivelmente reverberou junto aos representantes do Poder Legislativo e Executivo, fazendo com que os mesmos debruçassem-se sobre o tema.

⁸⁵ Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/signupcolunista.shtml?>>, <<http://www1.Folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/157648-cuba-anuncia-aumento-de-ate-200-a-medicos-e-enfermeiros.shtml>> e <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2014/03/01/15/>> Acessos em 08 set. 2017.

Por consequência, em matérias publicadas⁸⁶ pela Revista ISTO É em fevereiro e março de 2015, foram anunciadas medidas de reestruturação da política de contratação, priorizando assim os profissionais brasileiros em detrimento dos intercambistas estrangeiros. Em março de 2015 o Ministro da Saúde, Artur Chioro, declarou⁸⁷: “É muito provável que a participação dos médicos estrangeiros diminua e eles passem a atuar apenas nos rincões e aldeias indígenas. Os cubanos só podem se inscrever numa terceira etapa, após os demais”, demonstrando clara inclinação a uma nova configuração do quadro de médicos e a priorização dos profissionais brasileiros.

Em maio do mesmo ano o Ministério da Saúde divulga em matéria⁸⁸ à Revista Isto É a informação de que todas as vagas do programa foram preenchidas com brasileiros. Assim, verificou-se uma efetiva mudança na implementação da política pública em questão, alterando-se o perfil dos profissionais contratados mediante a repercussão midiática.

5.4.6 Exame de revalidação

Uma das primeiras polêmicas levantadas pela imprensa antes mesmo da implantação do Programa Mais Médicos foi a contratação de médicos estrangeiros sem a necessidade de aprovação no exame nacional de revalidação de diplomas. Essa informação divulgada previamente pelos jornais Folha de São Paulo e Revista Isto É impactou severamente a comunidade médica, que reagiu imediatamente. Em julho de 2013, o Conselho Federal de Medicina interpôs ação civil pública visando suspender a contratação de médicos estrangeiros sem a aprovação no exame Revalida.

A comunidade médica insurgiu-se diante da contratação dos médicos intercambistas, alegando estar sendo desprestigiada e prejudicada em seu direito ao exercício da profissão com a entrada facilitada de profissionais estrangeiros sem o devido preparo técnico. Esse fato, aliado a um possível aumento de 2 anos de

⁸⁶ Disponíveis em: <http://istoe.com.br/406554_chioro+tendencia+do+mais+medicos+e+substituir+estrangeiros+por+brasileiros/> e <http://istoe.com.br/407830_sem+vaga+para+os+cubanos/> Acessos em 15 ago. 2017.

⁸⁷ Disponível em: <http://istoe.com.br/407830_sem+vaga+para+os+cubanos/> Acesso em 15 ago. 2017.

⁸⁸ Disponível em: <http://istoe.com.br/418189_programa+mais+medicos+nao+vai+recrutar+estrangeiros+em+2015/> Acesso em 15 ago. 2017.

prestação obrigatória de serviços aos novos formandos em medicina, gerou uma série de hostilidades públicas e veladas por parte dos grupos de pressão relacionados à área médica.

O Conselho Federal de Medicina realizou diversas publicações em seus periódicos⁸⁹, juntamente a campanhas publicitárias nos jornais de grande circulação, dentre eles a Folha de São Paulo, reprovando o PMM e criticando as medidas adotadas pelo governo. A Academia Nacional de Medicina aliou-se à campanha de combate ao PMM, publicando nota de repúdio⁹⁰ também no jornal A Folha de São Paulo em julho de 2013.

Em consequência, em julho de 2013, foi editada a portaria ministerial nº 1368 – MS/MEC⁹¹, que obriga o médico estrangeiro participante do PMM a prestar o exame nacional de revalidação de diploma ou habilitação de seu país de origem para exercício da medicina em outros países.

Todavia, a portaria não eliminou o problema, pois a OPAS prontificou-se em acelerar o processo de avaliação dos profissionais contratados a fim de que os mesmos pudessem iniciar a trabalhar com a maior brevidade no Brasil, fato que causou inconformidade junto ao Conselho Federal de Medicina e que ocasionou diversas represálias por parte dos conselhos regionais. Tem-se notícias⁹² de negativas a registro dos médicos intercambistas e até mesmo da renúncia⁹³ do presidente do Conselho Regional de Medicina do estado do Paraná por recusar-se a conceder a certificação aos profissionais ligados ao PMM.

A discussão da dispensa do exame de revalidação dominou a agenda das casas legislativas no ano de 2015. Por conta dessa celeuma, o Ministro da Saúde foi convocado por duas vezes para prestar informações ao Senado Federal, (em julho e novembro de 2015). Na Câmara de Deputados, o deputado Paulo Teixeira, ingressou

⁸⁹ Disponíveis em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25016:nota-mais-medicos&catid=3>, <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25402:2015-03-18-14-42-52&catid=3>, <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26129:2016-04-29-19-17-03&catid=3> e outros. Acessos em 30 out. 2017.

⁹⁰ Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/07/25/2/>> Acesso em 08 set. 2017.

⁹¹ Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/pri1369_08_07_2013.html> Acesso em 29 out. 2017.

⁹² Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/10/1355692-sem-registro-217-ficam-de-folga-no-mais-medicos.shtml>>, <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2013/09/20/15/>> Acesso em 08 set. 2017.

⁹³ Disponível em: <<http://www.crmpr.org.br/Presidente+do+CRM+PR+renuncia+ao+cargo+ante+imposicao+de+registro+de+medicos+formados+no+e+11+13539.shtml>> Acesso em 20 nov. 2016.

com Requerimento⁹⁴ para Inclusão de Matéria em pauta trazendo números exatos das reprovações no exame Revalida.

Por fim, no primeiro semestre de 2016, por meio da MP 723/2016, foi feita uma “exceção” à legislação que regula o exercício da medicina no Brasil. Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96) todos os profissionais que exercem atividade no país precisam ser submetidos a exame para revalidação de seus diplomas por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação. A referida MP, aprovada às pressas, sobrestou a pauta de vários outros diplomas legais, e permitiu que médicos intercambistas já vinculados ao PMM continuassem a exercer a atividade sem a necessidade de revalidação do diploma.

A MP foi colocada em votação mesmo após a publicação de diversas matérias do Jornal Folha de São Paulo⁹⁵ entre 2013 e 2015, e da Revista Isto É⁹⁶, que indicavam a baixa taxa de aprovação dos médicos estrangeiros no exame Revalida. Devido a urgência da tramitação da medida provisória, a mesma foi convertida na Lei 13.333, em 12 de setembro de 2016 com o seguinte teor:

Art. 16. O médico intercambista exercerá a Medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos 3 (três) primeiros anos de participação, a revalidação de seu diploma nos termos do § 2º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Ao fim e ao cabo, diante das discussões e embates entre os grupos de interesse, a questão supra chegou a termo com resultados satisfatórios ao governo, pelo menos em um primeiro momento. Cabe ressaltar que esta e outras celeumas acerca do programa foram solvidas com a gradual substituição dos intercambistas por médicos nacionais.

De todo exposto, verificou-se, ao longo deste tópico, uma série de medidas regulatórias implementadas pelo Ministério da Saúde junto ao PMM, a fim de adequá-lo às demandas apontadas pela mídia. Buscou-se, mediante análise comparativa

⁹⁴ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1049118>> Acesso em 02 mar. 2017.

⁹⁵ Disponíveis em: <<http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/06/1648684-cursos-de-medicina-terao-novo-sistema-de-avaliacao.shtml>, <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2015/02/02/2>> Acessos em 08 set. 2017.

⁹⁶ Disponíveis em: <[http://istoe.com.br/297678_o+brasil+precisa+importar+medicos+/
http://istoe.com.br/12883_ministro+nega+irregularidades+no+mais+medicos+e+fala+em+teoria+da+c
onspiracao/](http://istoe.com.br/297678_o+brasil+precisa+importar+medicos+/)> Acessos em 15 ago. 2017.

entre matérias jornalísticas e a pauta das casas legislativas, retratar o impacto do discurso midiático sobre a agenda política do PMM, e, assim, destacar a influência dos meios de comunicação frente aos *policy makers*. Foram examinados casos pontuais, a partir da abordagem jornalística, em consonância à pauta do Senado Federal e Câmara dos Deputados, até culminar nas várias modificações efetivamente operadas na legislação do PMM.

6 Considerações finais

Conforme observou-se na introdução, a hipótese de trabalho foi desenvolvida no sentido de que a mídia exerce relevante influência no desenvolvimento de políticas públicas, notadamente no Programa Mais Médicos para o Brasil, chegando a modificar a agenda política, e alterar suas características. Diante disso, verificou-se que tais modificações foram fomentadas via manchetes produzidas pelos meios de comunicação de massa, em um contexto de *marketing* político.

Neste sentido, os veículos de comunicação de massa representam, concomitantemente, um ambiente de tensionamento ideológico entre grupos de interesse, bem como um instrumento para tais grupos alcançarem objetivos particulares. Através de discursos orientados para o bem da sociedade civil como um todo, grupos de interesse se digladiam – dentre eles a comunidade médica e a base governista –, cada qual usando de seus argumentos, ora para promover, ora para boicotar o PMM.

Isto posto, a pesquisa possui o caráter de examinar o desenvolvimento da política pública em questão, desde suas discussões iniciais, até seu estágio atual, permeando seus aspectos principais, características, incidentes, êxitos e pontos controversos. Para isso, tomou-se como linha principal do trabalho o monitoramento de manchetes jornalísticas dos principais veículos de comunicação de massa do país, juntamente com a pauta das casas legislativas que compõem o Congresso Nacional, a fim de verificar a incidência de temas debatidos na mídia que ingressaram na agenda política.

A presente pesquisa comprovou a hipótese de que a mídia influenciou significativamente a política pública Programa Mais Médicos para o Brasil, no sentido em que são destacadas manchetes e matérias jornalísticas que figuraram das pautas de Senado e Câmara, gerando discussões que resultaram em efetivas mudanças no programa. Mudanças essas estruturais, no âmbito de políticas regulatórias, que foram desenvolvidas com o escopo de alinhar o programa às expectativas de parte da sociedade, bem como de reduzir prejuízos à imagem do governo a nível de *marketing* eleitoral.

Do acompanhamento ao PMM algumas considerações puderam ser tecidas, a saber:

- a) O programa não seguiu a ordem cronológica apresentada na literatura da Ciência Política, principalmente no que tange à teoria dos ciclos das políticas públicas, em que pese o fato de que as discussões já se iniciam a partir da fase de implementação, passando posteriormente à *agenda setting*, avaliação e correção.
- b) Não houve discussão prévia junto a sociedade civil acerca da criação do programa, sendo o mesmo instituído mediante Medida Provisória, sob o calor das manifestações conduzidas pela Frente Nacional de Prefeitos, em 25 de janeiro de 2013.
- c) A abrupta implementação da política pública causou grande mal-estar entre alguns grupos de interesse, causando desconfiança junto à opinião pública e reação da comunidade médica. O PMM foi ostensivamente combatido por médicos e outros grupos de pressão através de notas de repúdio publicadas na mídia, embargos de licenças de trabalho a médicos cubanos, entre outras ações.
- d) A baixa adesão dos médicos brasileiros ao PMM se deveu ao fato de que os integrantes da classe médica, de uma forma geral, não possuem interesse em atuar em áreas de difícil acesso ou distantes dos grandes centros urbanos. Diante disso, o governo federal, claramente sensibilizado pela campanha midiática negativa empreendida contra o PMM, modificou a política de contratação, de modo a tornar o programa mais atrativo para o público interno e, assim, contar com a adesão em massa dos médicos nacionais. Dentre as principais adequações destacam-se o aumento do valor da bolsa de estudos e o acréscimo de 10% na pontuação dos médicos vinculados em seleções para residências das quais participarem. Em consequência, a partir do ano de 2016, o programa já registra adesão integral de médicos brasileiros.
- e) A quebra da obrigatoriedade de submissão ao Revalida gerou revolta por parte dos médicos nacionais, que se sentiram desprestigiados pela entrada de médicos estrangeiros. Mesmo após repetidas represálias advindas da comunidade médica, bem como ostensiva contrapropaganda dos meios de comunicação de massa, a medida não foi derrubada no âmbito legislativo, todavia a futura substituição de médicos estrangeiros por brasileiros – em fase de implementação – terá como consequência o encerramento da questão.

- f) A importação de médicos cubanos foi o “calcanhar de Aquiles” do programa. Como já longamente debatido, a iniciativa de introduzir profissionais oriundos de Cuba para prestarem atendimento médico no Brasil foi rechaçada por grande parte da sociedade bem como pela mídia de massa. Em resposta, o PMM readequou-se e, atualmente, conta com a adesão massiva de médicos brasileiros. O planejamento oficial do Ministério da Saúde é continuar substituindo gradualmente os médicos estrangeiros remanescentes para alcançar a participação integral de profissionais nacionais.
- g) O aumento de duração do curso de medicina em dois anos, e a consequente prestação compulsória de serviços à comunidade por parte dos médicos egressos das IES foi contundentemente rechaçada e retirada da pauta governamental. Tal fato se deveu ao intenso embate entre os grupos de pressão – opinião pública - e a base governista promovido pela mídia, o qual nem chegou a se concretizar no âmbito do Congresso Nacional.
- h) Com relação a abertura de novos cursos de medicina, surpreendentemente, constatou-se que a medida não foi bem recebida pela comunidade médica, sendo, inclusive, alvo de embargos. Isto posto, verifica-se que não há interesse, por parte dos mesmos, em aumentar a proporção anual de novos profissionais habilitados no mercado. Vê-se, com isso, a sobreposição dos interesses de uma classe profissional sobre a coletividade.

De todo o exposto, verificou-se que o Programa Mais Médicos para o Brasil foi uma política pública *sui generis*. Várias são as evidências destacadas nesta pesquisa que corroboram este entendimento. O PMM, por não seguir as fases convencionais de instauração, por não ter iniciado através de um consenso entre os grupos representativos e, principalmente, pela introdução de cidadãos de outros países na sociedade brasileira, trilhou um caminho insólito marcado pela crítica e desconfiança.

Pode-se afirmar, indubitavelmente, que o programa promoveu uma quebra de paradigmas frente à sociedade brasileira, e, principalmente, em relação à comunidade médica, classe social, ora intocável. A iniciativa de trazer profissionais estrangeiros para atuarem em locais inóspitos, onde os médicos nacionais relutavam em labutar, causou grande revolta junto aos grupos de interesse e desnudou uma nova realidade frente à comunidade carente: a de que há como serem assistidos pelo Estado.

Tal choque de realidade, mesmo que momentâneo, alcançou seu êxito. Atualmente, graças à instabilidade política criada pela opinião pública, os médicos

estrangeiros – principalmente os cubanos –, estão sendo substituídos por médicos nacionais, mas o PMM está operante e possui garantia de continuidade pelos próximos 3 anos. Inobstante a isso, o saldo é positivo. Houve significativas mudanças em infraestrutura, mão de obra e ensino técnico na área da saúde pública.

Os objetivos propostos pela pesquisa foram alcançados. A partir da análise realizada no quarto capítulo, buscou-se promover uma descrição detalhada do processo de criação do PMM e identificar a influência da mídia durante a fase de formulação de agenda. Tais passos possibilitaram verificar a relação entre a difusão de notícias nos periódicos de maior circulação nacional e a pauta das casas legislativas, que resultaram em mudanças estruturais no programa.

Ao fim e ao cabo, verificou-se, ao longo da pesquisa, que, em todos os pontos controvertidos que foram alvo de discussão e efetivamente sofreram modificações, houve a participação direta ou indireta da mídia. Os meios de comunicação exerceram papel de agente promotor do debate público, viabilizando a transformação de questões privadas em problemas alçados à esfera pública.

Muito em função do debate promovido pelos veículos de comunicação, informações sobre a política pública em questão chegaram ao conhecimento da sociedade civil e pontos de discordância foram traçados. Em face disso, em um contexto de *accountability*, os *policy makers* foram incitados a se posicionar no sentido de representar os interesses de sua parcela de eleitores.

Diante disso, os tensionamentos chegaram ao nível de discussão das casas legislativas através de Comissões de Debate Internas e Externas, Requerimentos de Explicações, e, por fim, projetos de lei regulatórios. Desta forma, evidencia-se o papel protagonístico da mídia como importante ator político e social, detentor de um discurso legitimador e influenciador da opinião pública, que, no âmbito do *marketing* eleitoral, mostra-se importante vetor a ser considerado como agregador ou desagregador de capital social.

Referências

ALDÉ, Alessandra. “**A construção da política**”: Cidadão comum, mídia e atitude política. 2001. 232 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://doxa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2016/02/ALD%C3%89_2001.pdf> Acesso em 05 jun. 2017.

ALMEIDA, Jorge. Marketing e comportamento político: da vitória de Dilma em 2014 à crise atual. In: **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, out. de 2016. Associação Brasileira de Imprensa. Disponível em: <<http://www.abi.org.br>>. Acesso em 20 out. 2016.

AVIZÚ, Cristiane. **Lobbying, a Atividade dos Grupos de Interesse e Grupos de Pressão – Atuação e Direito**. 2007. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp039325.pdf>> Acesso em 30 jul. 2017.

BARCELOS, Márcio. O papel das ideias nos processos de construção de políticas públicas: abordagens sintéticas *versus* abordagens pós-empiricistas. In.: **Seminário Internacional de Ciência Política: estado e democracia em mudança no século XXI**, v. 21, n. 1, 2015 – UFRGS – Porto Alegre. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/BARCELLOS-M.-O-papel-das-ideias-nos-processos-de-constru%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.-Abordagens-sint%C3%A9ticas-versus-abordagens-p%C3%B3s-empiricistas.pdf> Acesso em 14 jun 2016

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1977.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer M. W., Gaskell G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.

BAUMGARTNER, Frank R & JONES, Bryan D. **Agendas and instability, in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BORDIEU, Pierre. A Opinião Pública Não Existe. **Les Temps Modernes**, Noroit, nº 318, jan, 1973, p. 1292-1304. Trad. Ruth Joffily Dias.

BORJA, J. Planejamento urbano. In: FISCHER, T et alii (orgs.). **Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BRASIL. **Lei nº 12.871, de 22 de setembro de 2013**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm> Acesso em 10 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm> Acesso em 01 out. 2017.

BRASIL. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011**: Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html> Acesso em: 22 out. 2017.

CÂMARA dos Deputados. Atividade Legislativa. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>> Acessos em 03 fev. 2016, 05 mai. 2016 e 02 mar. 2017.

CAPELLA, Ana. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. In: **10º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. Belo Horizonte, MG, 2º semestre de 2016. Disponível em: Acesso em 10 nov 2016

CAPELLA, Ana. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: **BIB Edições – ANPOCS**. São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, p. 25-52. Disponível em: Acesso em 05 ago 2016

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

COBB, R.; ROSS, J-K.; ROSS, M.H. **Agenda Building as Comparative Political Process**. The American Political Science Review, mar. v.70, nº1, p.126-138, 1976. Conselho Federal de Medicina. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br>> Acessos em 03 mar. 2016, 06 abr. 2016, 12 ago. 2016 e 30 out. 2017.

CONSELHO Nacional de Secretários de Saúde. **Norma Técnica 23/2013 do Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. NT23/2013-CONASS. Disponível em: <http://www.conass.org.br/nt-n-2313-programa-mais-medicos/nt-23-2013-programa-mais-medicos_site/> Acesso em 19 ago. 2017.

CONSELHO Regional de Medicina do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.crmpr.org.br>> Acesso em 20 nov. 2016.
Departamento de Atenção Básica (DAB) - Ministério da Saúde. **Programa de Requalificação de Unidades Básicas de Saúde**. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/ape_requalifica_ubs.php> Acesso em 22 out. 2017.

DIÁRIO Oficial da União. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=18/12/2014&jornal=1&pagina=23&totalArquivos=144>> Acesso em: 19 ago. 2017.

DYE, Thomas R. **Top-Down Policymaking**. Nova York: Chatam House, 2001.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englerwood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

EGLER, Tamara Tania Cohen. Redes tecnossociais e democratização das políticas públicas. **Sociologias**/UFRGS, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010, p. 208-236. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/download/12722/7477>> Acesso em 10 fev. 2016.

ENADE/INEP. **Relatório de Avaliação Nacional de Cursos**. Disponível em: <http://inep.gov.br/educacao_superior/enade/>. Acesso em 19 ago. 2017.

FARAH, M. Parcerias, arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: E. Saraiva; E. Ferrarezi. **Políticas públicas**. Coletânea volume 1, Brasília, Enap, 2007.

FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 6. Brasília, julho - dezembro de 2011, p. 41-69.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 1–21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>> Acesso em 20 fev. 2016.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI JR, Sérgio. Redes de políticas públicas e sua análise. In: **XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, v. 1, p. 1-22, 2005. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3795-kfrey-redes/file>> Acesso em 20 mar. 2016.

GOMES, Neusa Demartini. Os instrumentos do marketing político e eleitoral e a persuasão como elemento comum entre eles para a formação da opinião pública. In: **XXX Congresso Brasileiro das Ciências da Comunicação – INTERCOM**. Santos, SP. 2007. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R0356-1.pdf>> Acesso em 15 fev. 2016.

GONÇALVES, D. M.; SOUZA, F. F. A (im)possibilidade da regulamentação do Lobby nas Políticas Públicas Brasileiras: Reflexões à luz dos preceitos Constitucionais. In: **CONPEDI/UFPB – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – XXIII Ed.** Paraíba, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=194>> Acesso em: 30 jul. 2017.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. V. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública** - Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2003.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael. A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. In: **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, Vol.VI, nº2, 2000, p.167-186.

IMPACTO.JOR. Disponível em: <<http://www.impacto.jor.br/>> Acesso em 20 out. 2016.

INSTITUTO Verificador de Comunicação – IVC. Disponível em: <<https://www.ivcbrasil.org.br>> Acesso em 10 fev. 2017.

JORNAL Folha de São Paulo. Acervo On line. Disponível em: <acervo.folha.uol.com.br> Acessos em 10 fev. 2016, 20 mar. 2016 e 08 set. 2017.

JORNAL O Globo. Acervo On line. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/>> Acesso em 10 mar. 2016.

KINGDON, J.W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 219-225.

KINGDON, J.W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. p. 225-247.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

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

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MANCHETÔMETRO. Disponível em: <<http://www.manchetometro.com.br/>> Acesso em 20 out. 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a prática política. **Lua Nova** [online]. 2002, n.55-56, pp.155-184. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452002000100007&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em 05 jan. 2016.

MINISTÉRIO da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Programa Mais Médicos** – dois anos: mais saúde para os brasileiros. Brasília: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_mais_medicos_dois_anos.pdf> Acessos em: 10 mar. 2016, 15 ago. 2016 e 21 set. 2017.

MINISTÉRIO da Saúde. **Ações e Programas**. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/acoes-e-programas/mais-medicos>> Acesso em 10 abr. 2017.

MINISTÉRIO da Saúde. **Informativo on line**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2013/08/profissionais-estrangeiros-comecam-a-chegar-ao-brasil-para-compor-equipes-do-mais-medicos>> Acesso em 12 mar. 2017.

MINISTÉRIO da Saúde. **Legislação**. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/pri1369_08_07_2013.html> Acesso em 29 out. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PARÉS i MAICAS, Manuel. The ethic of Political Communication. In: **European Journal of Communication**. V. 10. Londres: Sage, 1995.

PASE, H; ROCHA, José Humberto. **O governo Lula e as políticas públicas do setor elétrico**. Revista Debates (UFRGS), v.4, p.32-59, 2010.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital Social e Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul**. 2006. 265 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7116/000539385.pdf?sequence=1>> Acesso em 05 jun. 2017.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de Pressão. Verbetes. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

PENTEADO, C. L. C, FORTUNATO, Ivan. Mídia e políticas públicas: possíveis campos exploratórios. **RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 30, nº 87, p. 129-142, fevereiro/2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, v. 11, n. 21, jul.-dez. 2010, p. 260-282. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/topoi/v11n21/2237-101X-topoi-11-21-00260.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2016.

PESQUISA Brasileira de Mídia – IBOPE Inteligência. **Pesquisa Brasileira de Mídia**. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>> Acesso em 10 mai. 2016.

PORTAL Imprensa. Disponível em: <http://portalimprensa.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2017.

PROVAB – Programa de Valorização à Atenção Básica. **Informativo**: tudo sobre Provab. Disponível em: <<https://www.tudosobreprovab.com.br/noticias>>. Acesso em 20 ago. 2016.

REGO, Francisco Gaudêncio do. **Marketing político e governamental**: um roteiro para campanhas políticas e estratégia de comunicação. São Paulo: Summus, 1985.

REVISTA Isto É. Acervo on line: Disponível em: <https://istoe.com.br/321833_doentes+de+ideologia/> Acesso em 15 ago. 2017.

REVISTA Veja. Acervo on line. Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br>> Acessos em: 03 fev. 2016, 10 mar. 2016 e 05 ago. 2017.

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

ROIZ, Miguel. **Técnicas modernas de persuasión**. Madri: Biblioteca Eudema, 1996.

SENADO Federal. Atividade legislativa. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/busca/?q=MAIS+M%C3%89DICOS>> Acessos em 03 fev. 2016, 05 mai. 2016 e 02 mar. 2017.

SENADO Federal. Biblioteca. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias>> Acesso em 17 ago. 2016.

SFC/DS/CGSAU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde. **Relatório Anual de Auditoria de Contas – Programa Mais Médicos para o Brasil, exercício financeiro de 2015**. Disponível em: <<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/mais-medicos/Relatorio-de-Auditoria-Anual-de-Contas-n201600675-SGTES-Exercicio-2015.pdf>> Acesso em 22 out. 2017.

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

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação**. Lisboa: Presença, 1999.