



**A hipótese da agenda-setting e a Reforma da Previdência:
A mobilização pela manutenção da filantropia¹**
**The hypothesis of the agenda-setting and the Pension Reform:
Mobilization for maintaining philanthropy**

Eduardo de Carvalho Borba²

Palavras-chave: agenda-setting; reforma da previdência; filantropia.

1. Introdução

Em dezembro de 2016, o Governo Federal protocolou, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda Constitucional 287 (PEC 287), para promover a Reforma da Previdência. A necessidade de ajustes, conforme o presidente da República e ministros em declarações à mídia, foi motivada pelo alegado déficit da seguridade social e o esgotamento do sistema previdenciário. Houve ampla cobertura da imprensa.

Em fevereiro de 2017, o deputado federal Arthur Maia, do Partido Popular Socialista (PPS-BA) assumiu a relatoria da Comissão Especial da Reforma da Previdência, na Câmara. Ele foi convidado a participar, em São Paulo, de evento da Força Sindical, no dia 20, e manifestou que incluiria, em seu relatório, a proposta de acabar com três formas de isenção: a de entidades filantrópicas; as desonerações da folha salarial; e o sistema tributário voltado a micro e pequenas empresas (SIMPLES).

¹ Trabalho apresentado ao II Seminário Internacional de Pesquisas em Mediatização e Processos Sociais. PPGCC-Unisinos. São Leopoldo, RS – 8 a 12 de abril de 2018.

² Mestrando em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS (Ingresso 2017). Pós-Graduação em Comunicação com o Mercado pela Escola Superior de Propaganda e Marketing - ESPM-Sul (2009). Graduação em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela PUCRS (2002). ecborba76@gmail.com



II Seminário Internacional de Pesquisas em Mídia e Processos Sociais

A mídia repercutiu as declarações de Maia, em especial sobre extinguir a condição de filantropia.

O noticiário nacional despertou a reação de entidades como o Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul (SINEPE-RS), que percebeu as consequências decorrentes de pagar a Previdência em detrimento de benefícios a uma grande parcela da população, especialmente em escolas e universidades. Lideranças do segmento promoveram mobilização que resultou na abdicação da proposta, pelo parlamentar baiano, de excluir a filantropia no relatório da PEC 287, levada para votação em 9 de maio de 2017.

Com base nos acontecimentos, recorreremos à hipótese da agenda-setting, elaborada por Maxwell McCombs e Donald L. Shaw, a qual propõe que os meios de comunicação de massa podem pautar a sociedade sobre determinados assuntos, especialmente por meio do fluxo contínuo e ampla repercussão de informações.

2. Contexto social e político

A cobertura jornalística ao tema da Reforma da Previdência entrou na pauta da mídia, mais recentemente, em 2016. Após a posse de Michel Temer, em sua primeira reunião ministerial, no dia 31 de agosto de 2016, o presidente manifestou que os ministros deveriam se empenhar em reformas. No mês de dezembro, o Governo Federal apresentou publicamente uma proposta de Reforma da Previdência, estabelecendo, entre as sugestões, 65 anos de idade mínima para aposentadoria, com 25 anos de contribuição. Um amplo debate se iniciou, até que o tema de estudo do presente trabalho entrasse em evidência, em fevereiro de 2017: a proposição de extinção da condição de filantropia pelo deputado Arthur Maia (PPS-BA).

Conforme o Fórum Nacional das Entidades Filantrópicas (FONIF), e de acordo com o artigo primeiro da Lei 12.101/2009, a condição para isenção de contribuição impõe às organizações beneficiadas o comprometimento com o acesso universal dos cidadãos atendidos aos serviços oferecidos, de acordo com o disposto no artigo



II Seminário Internacional de Pesquisas em **Mediatização** e Processos Sociais

segundo, destacando que “as entidades de que trata o artigo 1º deverão obedecer ao princípio da universalidade do atendimento, sendo vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional”.

3. A mobilização das instituições filantrópicas

No texto original da Reforma da Previdência, protocolado pelo Governo junto à Câmara em dezembro de 2016, não existe nenhuma menção à questão da filantropia ou das entidades beneficiadas pela Lei 12.101/2009. O debate nesse sentido foi aberto pelo parlamentar Arthur Maia, quando cunhou termos como “aberração”, “escárnio”, “pouca vergonha” e “pilantrópicas”. As falas foram destacadas em veículos como o jornal Valor Econômico e Agência Estado, repercutindo em âmbito nacional. Os argumentos do deputado baiano se sustentavam nas isenções previdenciárias concedidas às instituições filantrópicas pelo Governo Federal que, em 2017, superariam R\$ 12 bilhões, devido a essas entidades não pagarem a parte do empregador para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A partir de então, as entidades filantrópicas reagiram. No Rio Grande do Sul, a mobilização foi liderada pelo Sindicato do Ensino Privado do Rio Grande do Sul (SINEPE/RS), que representa escolas de Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio), instituições de Ensino Superior (Centros Universitários, Universidades, Faculdades Isoladas), escolas de Ensino Técnico e Escolas de Educação de Jovens e Adultos.

A partir de março, os movimentos do SINEPE/RS ocorreram em diversas frentes com o objetivo de promover a defesa das entidades filantrópicas. O principal argumento, do ponto de vista da educação, expunha que a perda das isenções prejudicaria diretamente 600 mil estudantes em todo o Brasil e 100 mil no RS (50 mil em escolas e 50 mil no ensino superior).

Um abaixo assinado organizado pelo sindicato obteve 12.301 assinaturas durante os meses de março e abril.



II Seminário Internacional de Pesquisas em Mídia e Processos Sociais

No dia 13 de março, foi organizado, em Porto Alegre, o Fórum em Defesa da Filantropia. O evento reuniu 200 representantes de filantrópicas gaúchas. A partir daí, a ação começou a pautar a mídia local e a conquistar maior visibilidade. Houve entrevista sobre o tema na Rádio Gaúcha; o jornal Correio do Povo publicou texto com o título “Fórum faz documento em prol da filantropia”; o jornal Zero Hora publicou a matéria “Fim das isenções preocupa entidades”. O tema também foi abordado no noticiário televisivo Jornal do Almoço, da RBS TV, no site da Rede Bandeirantes no RS, além de jornais do interior do RS.

Paralelamente, a gestão do SINEPE/RS, acompanhada de outros representantes de instituições filantrópicas, foi a Brasília, onde teve 74 encontros com deputados e senadores, inclusive com Arthur Maia, relator da Comissão Especial da Reforma da Previdência na Câmara dos Deputados.

O resultado do trabalho desenvolvido repercutiu na retirada da proposta sobre o fim da filantropia do Relatório da Reforma da Previdência, apresentado pelo deputado Arthur Maia à Comissão da Reforma da Previdência, em 3 de maio 2017. A exclusão do fim da isenção foi destacada pelo site do jornal Valor Econômico na matéria “Relatório da Previdência exclui o fim da isenção a filantrópicas”, como resultado de negociação ocorrida em 18 de abril. O site do SINEPE/RS também divulgou essa informação.

Apesar de o desfecho da mobilização do SINEPE/RS, em âmbito regional, e do FONIF, em relação ao país, ter sido positivo, não há garantia de que proposição similar não volte a ocorrer futuramente.

4. Sobre a hipótese da agenda-setting

A mobilização organizada em prol da manutenção da isenção de impostos às entidades filantrópicas no Brasil possibilita-nos uma análise a partir da hipótese da agenda-setting, dos professores Maxwell McCombs e Donald L. Shaw. Eles resolveram testar a teoria proposta por Walter Lippmann no livro Opinião pública, de 1922, no qual



II Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais

os estudos apresentados avaliavam a influência da mídia nas atitudes e na opinião pública.

O primeiro teste empírico dessa teoria foi levado a cabo durante a eleição presidencial de 1968, em Chapell Hill, onde fica a Universidade da Carolina do Norte. A teoria é uma metáfora utilizando a ideia simbólica de agenda. E se preocupa com a agenda dos meios de notícia e a agenda da sociedade, e como são colocadas as notícias em termos de ideias e opiniões que tentam persuadir o público. (...) Se você guardar os exemplares do seu jornal preferido durante duas ou três semanas, e em uma tarde passar pelas primeiras páginas, você terá uma noção da agenda que aquele jornal teve ao longo desse tempo. (...) Agenda é simplesmente a questão da cobertura da notícia (MCCOMBS, 2008, p. 206).

O teste referido pelo autor consistia em comparar se o questionamento, então promovido pelo Instituto Gallup de Pesquisas (Qual o principal problema que as pessoas enfrentam, atualmente nesse país?), junto aos eleitores norte-americanos da localidade de Chapell Hill, no ano de 1968, correspondia aos temas que estavam sendo veiculados na mídia.

Após o cruzamento dos dados coletados, verificou-se que a mídia havia impactado e influenciado o eleitor. O estudo também mostrou que, não apenas o eleitor havia sido influenciado, mas, também os candidatos, fazendo com que muitos incluíssem os temas tratados em suas agendas.

No ano de 1972, McCombs e Shaw proveram uma nova pesquisa em época de eleição presidencial, na qual Richard Nixon disputava a reeleição, tendo como adversário George McGovern. Dessa vez, escolheram a cidade de Charlotte Ville, com mais de 350 mil habitantes. Eles ampliaram o tempo de coleta de informações para cinco meses, e o número final foi de 227 questionários respondidos. Nas eleições, Nixon sagrou-se vencedor, mesmo num contexto de denúncias referentes ao caso Watergate, ao longo da campanha que, em 1974, levaria à renúncia à Presidência dos EUA. O estudo mostrou a ampliação da atenção do eleitor às notícias, com a aproximação da



II Seminário Internacional de Pesquisas em Midiatização e Processos Sociais

votação, e a informação circulando em duas vias, havendo o agendamento do público pela imprensa e dessa pelo público.

Um item, porém, gerou dúvidas nos pesquisadores. Se a mídia é capaz de promover o agendamento, por qual motivo Nixon, denunciado pelo *The Washington Post* ao longo da campanha, conseguiu reeleger-se? A resposta pode estar nos três principais pressupostos da hipótese de agendamento (HOHLFELDT, 2015). O fluxo contínuo da informação é o primeiro pressuposto. Ele corresponde ao grande volume informacional ao qual todos estamos expostos, pelos mais diferentes meios. De acordo com McCombs, isso gera o efeito enciclopédia, que pode ser provocado pela mídia. O segundo pressuposto aborda que os meios de comunicação exercem influência sobre o receptor, não a curto prazo, mas sim, a médio e longo prazos. Como terceiro pressuposto, o autor apresenta que, embora não sejam capazes de impor *o quê* pensar sobre um determinado tema, os meios de comunicação são capazes de, a médio e longo prazos, influenciar *sobre o quê* pensar e falar, o que contribui para sustentar o nome da hipótese em estudo.

Com base nas pesquisas de McCombs e Shaw, tornou-se possível interpretar que os meios de comunicação de massa são capazes de agendar os temas sobre os quais pensaremos e conversaremos com nossos pares, amigos e familiares, ganhando importância nos debates e discussões cotidianos.

Além dos principais pressupostos, a hipótese do agendamento conta com conceitos básicos também listados por Hohlfeldt (2015). São eles: a acumulação; a consonância; a onipresença; a relevância; o frame temporal ou enquadramento; o time-lag; a centralidade; a tematização; a saliência; e a focalização.

5. A agenda-setting e a mobilização pelas filantrópicas

A partir da apresentação do histórico e das principais características do agenda-setting, percebemos pontos que tornam possível a relação dessa hipótese com o movimento de mobilização das organizações de caráter filantrópico brasileiras, em



II Seminário Internacional de Pesquisas em **Midiatização** e Processos Sociais

especial o SINEPE/RS, em defesa da manutenção da isenção do recolhimento de impostos ao INSS, que esteve ameaçada com declarações públicas do relator da Reforma da Previdência na Câmara dos Deputados, deputado Arthur Maia.

É plausível o entendimento, no presente caso, de que as discussões pré-Reforma da Previdência geraram notícias, assim como essas despertaram o movimento das instituições filantrópicas, gerando novas notícias. É na conjunção de acontecimentos e textos que surge o agendamento, pois se cria um clima de atenção a certos temas (TRAQUINA, 1993).

Além disso, o sindicato organizou eventos e utilizou-se de recursos contemporâneos de comunicação, como o canal institucional no YouTube, para veicular depoimentos de lideranças políticas, procurando valer-se da cultura participativa (JENKINS, 2014) para propagar o assunto.

Um dos resultados da campanha empreendida foi a adesão de 12.301 pessoas ao abaixo-assinado em favor da manutenção da filantropia. Para sensibilizar as pessoas, o sindicato apresentou dados e estimulou o interesse da mídia ao divulgar que os efeitos do fim das isenções às entidades filantrópicas.

Maxwell McCombs observa que os efeitos da hipótese do agenda-setting não se restringem à exposição de informações, mas também dependem do interesse em orientar-se sobre os temas em voga.

Quanto maior a necessidade por orientação, mais forte é o efeito do agenda-setting. O efeito do agendamento não diz respeito simplesmente à exposição. Porém, diferentes pessoas com o mesmo nível de exposição podem demonstrar efeitos muito diferentes, dependendo do seu nível de necessidade de orientação (MCCOMBS, 2008, p.208).

Tendo em vista essa interpretação, por parte de um dos autores da hipótese, consideramos que a movimentação do SINEPE/RS possa ter contribuído: para a aderência pública ao abaixo-assinado em defesa da causa das instituições filantrópicas;



II Seminário Internacional de Pesquisas em Mídia e Processos Sociais

para a conquista de espaços na mídia; para o relacionamento com parlamentares em Brasília; para a imagem da instituição; para o tema da filantropia – dificilmente abordado pela mídia; e, num olhar mais abrangente, para Reforma da Previdência como um todo.

6. Considerações finais

Entendemos que alterações presentes na Proposta de Emenda Constitucional PEC 287/2016, que poderiam despertar um foco de preocupação em relação ao tempo de serviço e idade mínima para aposentadoria, entre outros aspectos, passaram a ter nova dimensão no momento em que foi mencionada a possibilidade de extinção das isenções concedidas pelo Governo Federal às entidades filantrópicas, como escolas, hospitais e universidades. O possível fim da imunidade ao pagamento da cota patronal, nas áreas de assistência social, educação e saúde, poderia prejudicar milhares de famílias no Brasil, com a decorrente perda de bolsas de estudo de alunos de escolas e universidades.

A mobilização de diversas entidades representativas deste campo, a exemplo do SINEPE/RS, foi iniciada com a veiculação de notícias na mídia nacional. Nestas, foi destacada a intenção do deputado federal Arthur Maia de eliminação das isenções às filantrópicas.

Com o tema da referida Reforma presente na mídia desde 2016, podemos interpretar que a hipótese do agendamento se confirmou no presente caso. Além disso, foi possível observar o duplo fluxo de informação, outro elemento da hipótese da agenda-setting, com a organização de uma agenda pelo SINEPE/RS. Ou seja: a área filantrópica foi agendada no contexto de um tema que já pautava discussões na sociedade. Por conseguinte, esse segmento de organizações, de certa forma, ampliou o agendamento, com o propósito de dar visibilidade à sua utilidade pública e angariar assinaturas para o abaixo-assinado entregue às lideranças políticas em Brasília.



II Seminário Internacional de Pesquisas em **Mediatização** e Processos Sociais

Referências bibliográficas

CÂMARA DOS DEPUTADOS

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>
Acesso em 25/11/2017.

HOHLFELDT, Antonio. “Hipóteses contemporâneas de pesquisa em comunicação”. In: HOHLFELDT, Antonio, MARTINO, Luiz C. & FRANÇA, Vera Veiga. Teorias da Comunicação. Petrópolis, Vozes, 2001, p. 187-240.

JENKINS, Henry. Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável. São Paulo: Aleph, 2014.

MCCOMBS, Maxwell – Diálogos Midiológicos – Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação – São Paulo, v.31, n.2, jul./dez. 2008, p. 203-221.

TRAQUINA, Nelson (org.). Jornalismo: questões, teorias e “estórias”. Lisboa: Vega, 1993.