

Rolul și importanța opiniei publice în stabilirea agendei publice

■ ADRIAN-COSMIN CANAE

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

Abstract

This approach represents an attempt of knowledge, clarification comprehension of activities, motivations and interests of individual political actors without omitting the prominent role of public opinion, that would offer benefits when it comes to establishing a public agenda. It must be remembered that the role of public opinion in setting the public agenda was always important in democratic states.

Keywords

Public opinion; agenda-setting; public policy; formal-agenda; media-agenda; public issues

Introducere

Propunerea acestui subiect în vizorul opiniei publice îl reprezintă faptul că resortul (Politici publice) – implicit, stabilirea unei agende impuse de opinia publică, este relativ un domeniu recent, cel puțin în România – postdecembristă, care a fost mai puțin dezbătută, acestui proces de înfăptuire a Politicilor publice revenindu-i misiunea de a studia comportamentul politic al actorilor implicați, fie ei guvernați sau guvernanți.

Dacă ar fi să preluăm o expresie celebră a marelui filozof francez Jean-Paul Sartre: „Omul este condamnat să fie liber”, atunci ea poate fi considerată un preambul a prezentării de față. Cu siguranță, putem spune că prin afirmația sa, o decizie se manifestă ca rezultatul unei alegeri; există întotdeauna alternative diferențiate în special de costul, mai mare sau mai mic pe care îl presupune alegerea uneia dintre ele.

Nivelul de dezvoltare al unei societăți este strâns legat de angajamentul membrilor săi ca orice individ să beneficieze de instrumente elementare de dezvoltare și supraviețuire. Transpunerea în practică a acestor angajamente cu privire la bunăstarea membrilor societății se realizează prin intermediul politicilor publice.¹

¹ Florin Bondar, *Politici publice și administrație publică*. (Iași: Polirom, 2007), 20.

Rolul statului în furnizarea politicilor publice

Rolul statului este important în cadrul procesului de furnizare al politicilor publice. Pentru a clarifica raportul dintre stat și procesul de realizare al politicilor publice, trebuie ca în loc să privim realizarea politicilor publice ca una dintre atribuțiile statului, perspectivă ce presupune implicit o subordonare a procesului de realizare a politicilor publice în fața activităților guvernamentale, deci putem privi statul ca pe o instituție ce a rezistat în timp datorită eficienței cu care a rezolvat o problemă de politică publică, iar dacă prin politici publice înțelegem activitățile care au ca scop furnizarea de bunuri publice, atunci statul va apărea ca un tip specific de instituție ce furnizează politici publice.²

Problema de politică publică este o condiție sau o situație care generează nevoi ori insatisfacții, pentru a căror corecție este necesară intervenția guvernamentală. Dacă o anumită situație este considerată ca normală, inevitabilă, sau o responsabilitate individuală, niciodată o acțiune guvernamentală nu va fi inițiată, deoarece situația respectivă nu este problematică.⁷

Fundamentarea politicilor publice este o traducere aproximativă a conceptului de „Evidence Based Policy” (EBP), aceasta desemnând o abordare practică și teoretică a politicilor prin care acțiunile și intervențiile guvernului în societate sunt întemeiate în mod obiectiv prin „dovezi” care atestă că acestea au funcționat în trecut. Abordarea sistematică a fundamentării politicilor publice este tema de reflecție.

Cei mai mulți teoreticieni de științe sociale care studiază opinia publică și a politicilor publice în țările democratice sunt de acord că opinia publică influențează politica publică; mai emblematic este problema pentru public, cu atât mai puternică relația este posibilă și veridică; iar relația este amenințată de puterea organizațiilor de interes, a partidelor politice, și elitele economice.³

Stabilirea agendei publice

Dacă ne întrebăm, că nu orice problemă poate ajunge să primească o soluție printr-o măsură de politică publică; tocmai de aceea procesul de stabilire a agendei este unul selectiv, în care diverși actori instituționali încearcă să aducă problemele în atenția guvernanților. Putem spune deci că există mai multe tipuri de agende:⁴

Deci putem spune că o **agendă publică** care este formată din totalitatea unor probleme care întrunesc câteva condiții cum ar fi:

- Sunt obiectul unor atenții largi, sau larg conștientizate din punct de vedere a unei părți importante a publicului și solicită acțiune.
- Sunt, în percepția membrilor comunității, subiectul potrivit al activității unei instituții guvernamentale.

Dar, din toate problemele prezente la un moment dat pe agenda publică, doar unele ajung în atenția a guvernanților și acestea formează agenda formală sau instituțională.

O altfel de agendă - **agenda formală (sau instituțională)**, este formată din lista subiectelor sau problemelor cărora decidenții politici sau persoanele asociate lor, le acordă un grad sporit de atenție la un moment dat. Agenda formală, poate fi atunci când tratează probleme care pot fi soluționate într-un interval de timp dat,

² <http://www.scribub.com/stiinta/stiinte-politice/POLITICI-PUBLIC-DEFINITII-CON332024189.php> accesat în data de 26.10.2014

³ Paul Burstein, The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda, Political Research Quarterly; 56 (2003): 29

⁴ Marius Constantin Profiroiu, Elena Iorga, *Manual de Politici Publice*, (București: Economică, 2009), 45.

și generală compusă din credințe cu privire la existența și importanța unei probleme, la cauzele posibile precum și la semnificațiile pe care le presupun.⁵

Agenda formală fiind alcătuită doar din probleme despre care se presupune că decidenții politici acordă atenție, (este mai limitată) decât agenda publică din considerente care privesc timpul și resursele instituțiilor guvernamentale.

Când o problemă apare pe agenda publică, ea devine automat obiect al dezbaterilor și discuțiilor publice, dar când o problemă apare pe agenda formală, aceasta devine obiect al acțiunii și parte integrantă a procesului de înfăptuire a procesului politicilor publice. Prin susținătorii lor (de obicei prin intermediul activităților numite generic lobby) problemele concurează (și între ele) pentru a-și găsi un loc în agenda formală, ceea ce înseamnă că solicită rezolvarea prin politici publice adecvate.⁶

În concluzie, stabilirea agendei formale este procesul prin care cerințele diverselor grupuri sunt traduse în probleme publice care se află într-o luptă acerbă pentru a atrage atenția persoanelor cu funcții publice (decidenții politici).

De asemenea putem menționa că **agenda media** care acționează ca un factor între agenda publică și cea instituțională, însă uneori poate avansa preopriile priorități.

Nu întodeauna cele trei agende coincid; există și situații în care problemele percepute de opinia publică sunt suficient de specifice, astfel încât să nu fie recunoscute la nivel guvernamental și invers. De aceea, putem spune că problemele de politică publică nu rămân pe agenda instituțională decât dacă îndeplinesc următoarele trei condiții:⁷

- Sunt suficient de semnificative - un număr de persoane sau comunități sunt afectate;
- Au intensitate- mărimea impactului este ridicată;
- Au durabilitate în timp.

În viziunea autorilor Cobb și Ross există patru faze principale ale procesului de stabilire a agendei, pe măsură ce problemele trec din agenda publică (sistemică) în agenda instituțională: problemele sunt mai întâi formulate, sunt specificate apoi soluțiile lor, sunt dezvoltate argumente în sprijinul problemelor propuse, și dacă au succes, problema intră în agenda instituțională.⁸

Încă de la început s-a crezut că problemele publice trec mereu din agenda publică în cea instituțională. În acest fel, s-a demonstrat însă mai târziu că o astfel de concepție nu este întotdeauna verosimilă, deci în activitatea politică putem distinge două etape:

- Faza de definire a unei probleme de formulare a cererilor;
- Înscrierea în agendă, ce presupune analiza cererilor și problemelor precum și formularea propunerilor de răspuns la problemele identificate.

Această distincție între cele două faze nu înseamnă neapărat că prima o precede cronologic pe cea de-a doua. Într-adevăr, este posibil să ne imaginăm că un răspuns există deja și că acesta este urmat de o fază de formulare a cererii. Pentru a înțelege procesul de stabilire a agendei trebuie să înțelegem mai întâi cum ajung să fie formulate cereri de implementare a unei politici de către indivizi sau grupuri și cum ajung autoritățile publice să răspundă acestor cereri sau invers, precum și condițiile care generează aceste cereri.⁹

5 Vasile Ostaciuc, *Introducere în teoria politicilor publice*, București 2011 (București: 2011), 42.

6 Vasile Ostaciuc, *Introducere...* (București: 2011), 43.

7 Marius Constantin Profiroiu, Elena Iorga, *Manual de Politici Publice*, (București: Ed. Economică, 2009) 45-46.

8 R Cobb, J.K. Ross, *Agenda Building as a comparative Political Process in America* *Political Science Review* No.70, (1978): 127

9 Profiroiu, Iorga, *Manual...*,25.

Sursele și cauzele problemelor publice

Opinia publică își pune de cele mai multe ori întrebarea cum ajunge o problemă pe agenda publică? sau pe agenda formală? ce anume face ca ea să fie percepută ca importantă pentru ea sau dimpotrivă, să fie considerată ca fiind nesemnificativă?

Societatea – ca un cumul de semeni, poate semnala că introducerea unei probleme pe agenda publică, respectiv formală depinde de o sumă de factori cum ar fi:

a). Nivelul de dezvoltare economică socială și culturală pe care l-a atins societatea la un moment dat, este determinat pentru evoluția problemelor într-o societate, deoarece politicile publice depind de gradul de dezvoltare a societății;

b). Caracteristicile principale ale instituțiilor și actorilor care participă la procesul de elaborare a politicilor publice pot fi definitorii pentru evoluția unor probleme publice; o problemă ajunge pe agenda formală (modelul Kingdon), 1995 atunci când adună elementele din trei curente. Fiecare din acest curent este alcătuit din indivizi, grupuri, instituții care participă la procesul de elaborare al politicilor publice

– Curentul politic este format din grupurile de lobby, de presiune, instituții guvernamentale, politice și administrative;¹⁰

– Curentul politicilor este format din experți analiști care examinează problemele și propun soluții;

– Curentul care vizează problemele propriu-zise: ce caracteristici au, dacă apar sau nu evenimente specifice care fac ca o anumită problemă să ajungă în atenția guvernanților, dacă există soluții alternative etc.¹¹

– Ideile, simbolurile, metaforele cu care este asociată o problemă – sunt importante pentru că practic în orice situație, ideile au jucat și joacă un rol important în deciziile pe care le facem. Pentru că simbolurile au de obicei o putere superioară de convingere, grupurile și actorii interesați de impunerea unei probleme pe agenda formală vor fi interesate să le evidențieze și aceasta în condițiile în care există presiuni permanente de a denigra simbolurile grupurilor adverse și înlocuirea acestora cu propriile simboluri. La folosirea simbolurilor în stabilirea agendei publice și a celei formale trebuie luați în considerare o serie de factori cum ar fi: precedentul istoric, eficiența și credibilitatea.

– Relațiile de putere și rolul lor în stabilirea agendei publice și a celei formale; ivirea unei probleme pe agenda formală precum și modalitatea de rezolvare a acesteia reprezintă o modalitate semnificativă pentru a stabili cine exercită și cine acceptă autoritatea politică într-o societate. În procesul de elaborare a unei probleme se pot construi zone de imunitate ale preocupării adică zone care nu sunt văzute ca făcând parte din problemă.

Alături de liderii politici și ideologici, opinia publică încearcă să definească conținutul lumii sociale, care în întregul ei stabilește o agendă formală care se prezintă ca rezultat al unui proces complex de construcție socială.

Una dintre cauzele majore ale stabilirii agendei publice, dar mai ales a celei formale este datorată dezechilibrului de putere existent în rândul membrilor societății. Conceptul de putere este un concept central și specific tuturor ramurilor și aplicațiilor practice în știința politică. O posibilă definiție a puterii (Robert A. Dahl) pleacă de la ideea că A are puterea asupra lui B în măsura în care poate să-l facă pe B să facă ceva ce B nu ar fi de acord să facă altfel. Puterea se prezintă ca o relație între doi actori politici care pot fi indivizi, grupuri organizații etc.

¹⁰ Profiroiu, Iorga, *Manual...*, 53

¹¹ <http://www.scriitub.com/stiinta/stiinte-politice/STABILIREA-AGENDEI-politici-pu73844.php> accesat în data de 26.09.2014

Conform altor concepții, puterea nu constă doar în influențarea deciziilor efective ale politicilor publice sau ale comportamentului folosit de membrii unei societăți în cadrul acțiunilor politice. De exemplu, puterea este exercitată și când A își consacră energiile pentru a crea și a aplica valori sociale și politice, de exemplu practici instituționale care influențează într-o măsură foarte mare un proces de luare a deciziilor și îl poate limita doar la probleme care îl afectează în principal pe B.¹²

Mobilizarea opiniei publice prin mijloace mass-media

Pentru a vedea cine și câtă putere are într-o societate, trebuie observate preferințele actorilor politici, adică acele preferințe pe care aceștia reușesc să le facă dominante. Actorii politici care reușesc să-și impună preferințele asupra societății exercită de fapt puterea în acel sistem politic. Puterea poate da naștere la conflicte dar poate fi exercitată și pentru a diminua sau a suprima conflictele între diferiții actori politici.

Se pare că opinia publică influențează politica în cea mai mare parte a timpului, de multe ori capacității de răspuns puternic pare să crească cu proeminență, chiar în fața activităților de către organizațiile de interes, partidele politice și elitele politice și economice susțin că receptivitatea se schimbă în timp sau variază în funcție probleme.¹³

Însă mobilizarea opiniei publice nu este suficientă pentru a asigura înscrierea pe agendă, mizele sociale nu sunt în mod automat transformate în mize politice; acestea sunt construite în funcție de logica competiției politice. Acestea influențează modul în care este tratată o cerere socială: fie prin excluderea chestiunilor considerate ca fiind nerelavante de autoritățile politice; fie ea este refuzată prin eliminarea problemelor considerate ca fiind prea costisitoare din punct de vedere politic; fie este activată prin mobilizarea grupurilor de interese.

Putem aminti că în general, se întâmplă foarte rar ca definiția inițială a unei probleme să rămână stabilă și de neschimbat. Ea are toate șansele să se schimbe pe parcurs să fie remodelată să își modifice conținutul și termenii; această definiție este ea însăși o miză politică majoră.

Anumiți actori politici recurg la strategii de redefinire. Beneficiul pe care speră să-l obțină poate fi de a extinde baza publicului interesat, de a obține sprijinul și mobilizarea unor grupuri noi.¹⁴

G.L. Walker afirmă că atractivitatea unei probleme crește, dacă aceasta are un impact asupra unui număr mare de oameni; trebuie să existe dovezi convingătoare că problema este serioasă și veridică, problema devine mai ușor de înscris în agendă dacă există și un rezultat previzibil pentru problema vizată. Lista poate fi extinsă, gândindu-ne tot timpul la următoarele elemente ale stabilirii agendei:

- Evenimentele care implică eforturi mari de a le face cunoscute autorităților publice;
- Organizarea și resursele celor afectați, accesul și reprezentarea grupurilor;
- Structura procesului politic și angajamentele decidenților.

Mass-media joacă un rol primordial în procesele de accelerare sau atenuare a mizelor, de demobilizare sau lărgire a publicului. Mijloacele de comunicare în masă pot de asemenea să se întoarcă împotriva strategiilor antreprenorilor, inducând efecte care, din contră, îndepărtează publicul potențial.

¹² Vasile Ostaciuc, *Introducere*, 45,46.

¹³ Paul Burstein, *The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda*, Political Research Quarterly; 56 (2003): 29

¹⁴ Profiroiu, Iorga, *Manual*, 5.

Odată ce problema publică a fost conștientizată de către opinia publică, aceasta este nevoită să aleagă din gama de răspunsuri posibile prin care le poate oferi în raport cu o cerere de înscriere pe agendă. În acest stadiu sunt eliminate opțiunile considerate de neacceptat de către actorii politici influenți, sau care par nepotrivite dintr-un anume motiv. Ea poate refuza înscrierea cererii sau de a răspunde favorabil la cerere, dar în funcție de grade diferite.¹⁵

Tipul de răspuns va depinde de natura problemei; caracterul mai mult sau mai puțin imperios al mizei, amplitudinea sa, gradul său de nouitate, precum și intensitatea efectului pe care îl suscită. Trebuie să ținem însă cont și de contextul în care pot apărea aceste probleme precum și de oportunitățile care se pot deschide în funcție de evoluția conjuncturii politice. Alternanța politică permite ca anumite probleme care au fost anterior refuzate să fie înscrise în agendă într-un alt moment, punerea pe agendă depinde deci de curentul politic existent la un moment dat.

Orice problemă de pe agenda formală beneficiază de cel puțin două cadre ale coaliției de susținere care se întâlnesc în jurul unei valori și opțiuni de bază. Aceste grupuri se angajează în dezbateri publice asupra politicilor publice care le doresc a fi urmate, concurează și ajung la compromisuri asupra soluțiilor în conformitate cu valorile și opțiunile lor. Competiția este mediată de alți actori politici care au interesul fie ca politicile publice să fie menținute; fie militează pentru schimbarea lor.

Un cadru al coaliției de susținere este format din actori proveniți dintr-o varietate de instituții publice sau private, la toate nivelurile de guvernare, actori care împărtășesc anumite credințe și care caută să manevreze normele, regulile, bugetele și personalul instituției guvernamentale pentru atingerea propriilor scopuri.

Să vedem un model mai nou al cadrului coaliției de susținere (Sabatier, Jenkins- Smith, 1999). Acest model se bazează pe câteva elemente cum ar fi: atribuțiile de bază ale sferei din care face parte problema, distribuția de bază a resurselor, structura socială, valori culturale, structuri constituționale fundamentale.¹⁶ Există multe inadvertențe între membrii unei coaliții de susținere, în ceea ce privesc opiniile, resursele și strategiile disponibile precum și mecanismul de luare a deciziilor politice, numirile instituționale, toate având influență asupra rezultatelor politicilor publice.

Considerații asupra României

Enunțând acești factori, privind întocmirea agendei, putem afirma câteva considerații asupra României de azi. Astfel structurarea perspectivelor ideologice se face în primul rând ca urmare a unei imagini generale asupra modului în care acționează opinia publică asupra împărțirii îndatoririlor dar și a rezultatelor. În al doilea rând, ea presupune prezența unei colecții de valori sociale și politice considerate legitime printre care se pot atinge anumite obiective. În al treilea rând, structurarea ideologică determină o concepție generală privind schimbarea generală la care se adaugă metodele și mecanismele care pot fi acceptate pentru a realiza această schimbare.

În acest fel, identificăm ca predominante în România contemporană două tipuri de ideologii de esență conservatoare: o ideologie conservator-nivelatoare și o ideologie conservator-minimalistă.

Ideologia conservator-nivelatoare pleacă de la premisa că societatea este atât de complexă încât inducerea de către stat a unor schimbări rapide și majore tulbură

¹⁵ <http://www.scritub.com/stiinta/stiinte-politice/Politica-publica12233.php> accesat în data de 24.09.2014

¹⁶ Vasile Ostaciuc, *Introducere*, 48.

societatea, implicit opinia publică, fără a-i îmbunătăți funcționarea. Concret, conform acestei ideologii, un tip de organizare statală forte, cum a fost regimul comunist nu poate fi ușor dat la o parte, mai ales în ceea ce privește modul de redistribuție a bunurilor, fără a produce crize majore în societate. Cele mai importante valori pe care se bazează acest gen de ideologie sunt stabilitatea și armonia socială, ele corelându-se cu alte idei de egalitate și echitate socială, definind astfel un spațiu valoric al principalelor aspirații și priorități naționale. În consecință, terapia de șoc ca instrument al reformei este o opțiune de neacceptat, eventual doar în cazuri excepționale și în domenii restrânse.

Ideologia conservator-minimalistă pornește de la premisa că mecanismul fundamental al funcționării unei societăți, este piața. Din această perspectivă nu contează mărimea diferențierilor sociale, trebuie doar ca ele să rezulte din jocul liber al pieții. Valorile centrale ale acestui tip de ideologie sunt libertatea inițiativei și proprietatea privată. Schimbările în plan economic, social sau politic sunt rezultatul competiției libere pe piață, deci statul trebuie doar să asigure aceste condiții retrăgându-și competențele și modalitățile de acțiune. Concluzia acestei ideologii, este că terapia de șoc reprezintă o modalitate legitimă de a face schimbări sociale pentru a instaura o piață liberă.

Deși diferite, cele două tipuri de ideologii au un fundament asemănător. Dacă ideologia conservator-nivelatoare, adică statul moștenit de la comuniști nu poate fi stabilit decât perturbând armonia opiniei publice și ca urmare statul trebuie să asigure redistribuirea produsului social, ideologia conservator-minimalistă solicită un stat puternic, doar pentru impunerea rapidă a metodelor specifice pieței libere și privatizarea economiei de stat.

Pentru ambele tipuri de ideologie statul are funcția de redistribuire, dar disputele se dezvoltă în jurul modalității de împărțire a resurselor publice, statul fiind gândit așadar, în ambele situații ca un vehicul al redistribuirii moștenirii comuniste iar diferențele apar în felul cum se face această redistribuire și asupra valorii dominante care guvernează întregul proces (echitatea socială sau garanția proprietății).

Concluzii

Nu putem încheia, fără să arătăm că odată ce o problemă apare în orizontul unei instituții guvernamentale sau care captează atenția opiniei publice apar deja formulări ale opțiunilor politice cu privire la modurile posibile de a rezolva acea problemă. Dacă problema în cauză ajunge o „masă critică” suficientă, ea invită deja la acțiune sau non-acțiune (cu motivare implicită sau explicită a opțiunii alese).¹⁷

Și în România actuală, ca țară membră a Alianței Nord-Atlantice și a Uniunii Europene, se impune cu stringență stabilirea unei agende publice deoarece în fiecare societate, și respectiv cea românească există probleme, pe care cetățenii le consideră extrem de importante și apreciază că guvernarea trebuie să le acorde atenție.

O concluzie a acestei prezentări poate fi aceea, că o problemă poate să intre în atenția opiniei publice, sau a instituției guvernamentale printr-o serie foarte diversă de modalități, de la sinteze neconcrete, simboluri, semnificații, idei și idealuri până la abordări concrete reglementate sau reglementabile din punct de vedere legal.

¹⁷ Vasile Ostaciuc, *Introducere*, 64

BIBLIOGRAFIE

Surse primare

BONDAR, Florin, *Politici publice și administrare publică*, Iași, Polirom, 2007.

OSTACIUC, Vasile, *Introducere în teoria politicilor publice*, București 2011

PROFIROIU, Constantin-Marius; IORGA, Elena, *Manual de Politici Publice*, Editura Economică, București, 2009.

COBB, R, ROSS, J.K, *Agenda Building as a comparative Political Process in America Political Science Review* 70. (1978)

Surse secundare

BURSTEIN, Paul, *The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda*, *Political Research Quarterly*; 56, New York, 2003

Resurse online

<http://www.scribub.com/stiinta/stiinte-politice/POLITICI-PUBLIC-DEFINITII-CON332024189.php>

<http://www.scribub.com/stiinta/stiinte-politice/STABILIREA-AGENDEI-politici-pu73844.php>

<http://www.scribub.com/stiinta/stiinte-politice/Politica-publica12233.php>