

CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa	SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
--	---	--

Maria Gorette Brandão da Silva

**MÍDIA E ORÇAMENTO:
Os jornais na cobertura do projeto orçamentário da União de 2008**

Brasília
2008

MARIA GORETTE BRANDÃO DA SILVA

**MÍDIA E ORÇAMENTO:
Os jornais na cobertura do projeto orçamentário da União de 2008**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pela Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, e o Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União.

Orientador: Antonio Teixeira de Barros

Brasília
2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ___/___/___

Silva, Maria Gorette Brandão da .

Mídia e orçamento [manuscrito] : os jornais na cobertura do projeto orçamentário da União de 2008 / Maria Gorette Brandão da Silva. -- 2008.

80 f.

Orientador: Antonio Teixeira de Barros.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Imprensa, Brasil. 3. Mídia impressa, Brasil.
I. Título.

CDU 336.12:070(81)

Mídia e Orçamento: Os jornais na cobertura do projeto orçamentário da União de 2008

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal – 2º Semestre 2007.

Aluno: Maria Gorette Brandão da Silva

Banca Examinadora:

Antonio Teixeira de Barros
Orientador

Ana Lúcia Romero Novelli
Examinadora

Brasília, 17 de novembro 2008.

RESUMO

O objetivo principal deste estudo é analisar os critérios de noticiabilidade que regem a cobertura do tema orçamentário. Escolhemos o segmento da mídia impressa para o desenvolvimento da pesquisa, dentro desse escopo analisando a cobertura oferecida por quatro grandes jornais do país à apresentação e tramitação legislativa do projeto orçamentário da União de 2008. Assumimos a hipótese de que, em sua busca incessante por *boas histórias*, a mídia explora o tema orçamentário segundo o enquadramento dos valores-notícia (*news value*) mais universais, deixando de observar de modo mais reflexivo a pertinência entre programas e ações orçamentárias e as políticas públicas. O noticiário volta-se principalmente para os fatos que denotam *quebra da normalidade*, sobretudo para os que apresentam potencial para se desdobrarem como *escândalos políticos*. A pesquisa evidenciou que, assumindo essa orientação geral de obediência aos valores-notícia, a cobertura segue duas lógicas predominantes: a exploração do conflito, associado, sobretudo, à disputa entre os agentes do campo político pela utilização de margens das receitas reestimadas pelo Congresso acima das previsões originais do Executivo, ou como instância de desvio de conduta desses atores, tipo de tratamento que, no período examinado, resultou no levantamento à esfera noticiosa de um caso típico de *escândalo político*.

Palavras-chave: mídia e Orçamento, imprensa e políticas públicas, emendas parlamentares,

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS	12
2.1 Análise de Conteúdo	12
2.2 A Pesquisa	13
2.2.1 <i>Dados de codificação</i>	15
2.2.2 <i>Dados de classificação</i>	15
2.2.3 <i>Dados de análise</i>	15
3 REFERENCIAL TEÓRICO	18
3.1 Teorias	18
3.2 Agendamento	23
3.3 Newsmaking, news values e gatekeeping	25
3.4 Os campos da mídia e da política e o escândalo político	31
4. O ORÇAMENTO PÚBLICO	36
4.1 Os antecedentes	36
4.2 As políticas públicas	38
4.3 Leis do sistema orçamentário	40
4.3.1 <i>Plano Plurianual (PPA)</i>	41
4.3.2 <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</i>	42
4.3.3 <i>Lei Orçamentária Anual (LOA)</i>	42
4.4 A Comissão Mista de Orçamento (CMO)	44
4.5 Os Ciclos da tramitação da LOA	45
4.5.1 <i>Recepção na CMO</i>	45
4.5.2 <i>Receitas</i>	45
4.5.3 <i>Parecer Preliminar</i>	46
4.5.4 <i>Emendas à despesa</i>	46
4.5.5 <i>Ciclo setorial</i>	47
4.5.6 <i>Ciclo geral</i>	47
5 AS NOTÍCIAS E O ORÇAMENTO	49
5.1 Elementos de Classificação	50
5.1.1 <i>Gênero</i>	50
5.1.2 <i>Chamadas</i>	50
5.1.3 <i>Posicionamento nas páginas</i>	51
5.1.4 <i>Elementos de apoio: informativos/ilustrativos</i>	51
5.1.5 <i>Seção</i>	52
5.2 Elementos de Análise	53
5.2.1 <i>Temas predominantes</i>	53
5.2.2 <i>Fontes</i>	57
5.2.3 <i>Enfoque predominante</i>	58
5.2.3.1 <i>Conflito</i>	58
5.2.3.2 <i>Acordo</i>	60
5.2.3.3 <i>Desvio</i>	61
5.2.3.4 <i>Falha</i>	67
5.2.3.5 <i>Excesso e Contenção</i>	69
5.2.3.6 <i>Outros</i>	69
5.2.3.7 <i>Factual</i>	70
5.3 Conteúdos analíticos de políticas públicas	72

6 COMENTÁRIOS FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	80
ANEXO 1 - MAPA DE PESQUISA	82
ANEXO 2 – FORMULÁRIO DE CODIFICAÇÃO DOS DADOS.....	84

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento é um instrumento essencial para tornar viáveis as políticas públicas e a organização administrativa e financeira dos governos. A lei orçamentária tanto dispõe sobre o destino dos recursos arrecadados por meio dos tributos como permite a estruturação de ampla base de dados necessários à prestação de contas sobre o que os governantes estão fazendo ou deixando de fazer. É parte importante, portanto, do próprio desenvolvimento da democracia.

Compreende-se, desse modo, o interesse por um estudo destinado a avaliar os padrões de noticiabilidade, enquadramentos e agendamentos do processo orçamentário federal na mídia impressa. Foi com esse objetivo que examinamos o noticiário referente à tramitação legislativa do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2008.

A opção metodológica foi por uma análise de conteúdo, aplicada ao noticiário dos três principais diários do país – Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo – e, ainda, do Correio Braziliense, diário produzido em Brasília, de apreciável influência na capital federal.

Assumimos como hipótese de trabalho que o noticiário sobre o Orçamento quase nunca ultrapassava o plano factual, deixando de explorar, com maior pertinência e mais refletivamente, a relação entre programas e ações orçamentárias e as políticas públicas – estas definidas por Saravia (2006, p. 29) como um sistema de decisões públicas que visam a ações, ou omissões, destinadas a manter ou alterar a realidade de um ou mais setores da vida social.

O pressuposto, enfim, era o de que o tema orçamentário, como abordagem de política pública, não despertava na mídia maior interesse como fato noticiável. A atenção ao tema orçamentário, em si mesmo, dependia em grande medida da interposição de ocorrências anormais sobre os fatos, de forma que esses pudessem ser percebidos como naturalmente atrativos para os leitores, em conformidade com a ideologia profissional dos jornalistas acerca dos valores noticiosos.

Entre as circunstâncias anormais, considerávamos as situações de escândalo – a título de ilustração, a descoberta de que a emenda parlamentar estaria sendo direcionada para despesa em proveito pessoal dos políticos – como as mais favoráveis ao agendamento do tema na pauta da mídia. O olhar dos jornalistas também seria mais aguçado para a ocorrência de falhas no curso dos processos – caso das situações inesperadas ou que envolvam resultados

contrários às expectativas, como naquelas em que as receitas tributárias não se confirmam, abrindo *rombos* (terminologia de uso comum entre jornalistas da área) no Orçamento.

A base empírica deste estudo foi apoiada na metodologia da análise de conteúdo. Quanto aos referenciais teóricos, o trabalho valeu-se do conjunto de hipóteses e paradigmas associados aos estudos no campo da produção de notícias (newsmaking): a noticiabilidade, os valores-notícia (news values) e o agendamento (agenda-setting). Também se serviu das concepções de Thompson (2000) sobre os escândalos políticos, bem como de seus conceitos a respeito do funcionamento dos campos da mídia e da política, e de suas interações recíprocas.

A importância do Orçamento justifica expectativas de que a mídia dedique grande atenção ao tema, oferecendo aos leitores notícias e análises úteis à compreensão dos fatos. Da própria imprensa, no entanto, surgem opiniões de que essa atenção é insuficiente. Kuntz¹ afirma que, no mais das vezes, o Orçamento aparece nos veículos de informação como

[...] um instrumento ou uma circunstância da corrupção ou da pulverização de dinheiro público, e isso parece torná-lo secundário. Mas não é. O processo de elaboração e de votação do projeto orçamentário é um componente importante do sistema político e do sistema administrativo do país. É parte relevante da história das democracias. Por que não explorá-lo, para variar, como tema central da reportagem?

Os dados empíricos nos permitiram verificar que, seja como tema central ou assunto de rotina, o Orçamento é normalmente abordado segundo dois delineamentos: um campo de conflitos em torno das receitas derivadas das reestimativas da arrecadação federal elaboradas pelo Congresso ou, como sugerido em nossa hipótese, como uma instância de desvios de conduta. Ficam em segundo plano aspectos que dizem respeito à racionalidade do processo, ou seja, o planejamento e a análise da relação entre custos e benefícios das ações públicas. Perde-se, portanto, a oportunidade de uma abordagem mais qualificada das políticas, com vistas a eventuais ajustamentos na distribuição de recursos entre programas e ações orçamentárias.

Enquanto perde de vista a discussão mais racional, a cobertura denota, sem dúvida, inegável empenho em desconstituir a legitimidade das iniciativas dos atores do campo político, por meio de narrativas que – de maneira aberta ou sutil – pretendem desvelar decisões “interesseiras”, acordos “nebulosos” ou “promessas descumpridas”. Ao abordar os conflitos internos ao campo ou divulgar informações advindas de outras fontes, os jornalistas

buscam estabelecer com os atores políticos aberta concorrência pela atribuição de sentido aos fatos elevados à categoria de notícia, depois de selecionados, tratados e, finalmente, postos em circulação na esfera pública.

O estudo está organizado em quatro capítulos, o primeiro com explicações sobre a metodologia empregada na pesquisa. Depois, são apresentados os referenciais teóricos adotados. O terceiro capítulo trata do desenvolvimento histórico do Orçamento e de discursos teóricos associados ao tema. No quarto, finalmente, são apresentados os resultados e análises da pesquisa.

¹ Rolf Kuntz é editorialista e colunista do jornal O Estado de São Paulo e professor de Economia da Universidade de São Paulo (USP).

2 ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS

2.1 Análise de Conteúdo

A consciência de que os problemas relativos aos meios de comunicação são complexos vem contribuindo para a superação de disputas exclusivistas em torno das abordagens teóricas e metodológicas aplicáveis ao exame das questões que se apresentam aos pesquisadores. Como salienta Wolf (2003, p.16 e 17), a abordagem sociológica se impõe, dentro de uma perspectiva multidisciplinar que justifica estudar os modernos meios de comunicação em seus mais variados aspectos: conteúdos veiculados, modalidade de transmissão das mensagens, seus níveis de eficácia e as formas de produção.

Na abordagem dos conteúdos, entre as perspectivas metodológicas de mais amplo emprego e alcance encontra-se a análise de conteúdo, método das ciências humanas e sociais destinado a investigações de fenômenos simbólicos, como bem define Fonseca Júnior (2005, p. 280). De maneira simplificada, a técnica envolve processos de codificação de dados recolhidos de textos – em sentido amplo, e não como referência exclusiva a conteúdos impressos – em função de regras previamente definidas.

A análise das informações codificadas propicia a constituição de resultados (estatísticas, diagramas, figuras ou modelo) que permitem ao investigador propor inferências sobre o objeto de estudo, em confronto com elementos do contexto, ou seja, a realidade exterior. “Na análise de conteúdo, a inferência é considerada uma operação lógica destinada a extrair conhecimentos sobre os aspectos latentes das mensagens” (id., p. 284).

Aplicado em vários ramos das ciências sociais empíricas, o método emergiu, coincidentemente, a partir de soluções para análises do conteúdo de notícias durante as décadas finais do século XIX, nos Estados Unidos (id., p. 282). A técnica de codificação de informações foi então utilizada para medir o grau de “sensacionalismo” dos textos publicados, mediante contagem e medição da extensão das notícias, do tamanho dos títulos e verificação do posicionamento das notícias nas páginas.

Na atualidade, a análise de conteúdo é considerada uma técnica híbrida, já que agora se associa o formalismo estatístico à análise qualitativa do material (p. 285). Na área de

comunicação, pode ser útil para detectar tendências e modelos na análise de critérios de noticiabilidade, enquadramentos e agendamentos – esta a grade de objetivos do presente estudo em torno da cobertura da mídia à tramitação legislativa da proposta orçamentária.

2.2 A Pesquisa

A amostra envolveu notícias publicadas entre 30 de agosto de 2007, véspera da divulgação, pelo Executivo, do conteúdo do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2008, até 13 de março de 2008, dia seguinte ao de sua aprovação pelo Congresso. Dentro desse período, a coleta ficou concentrada nas datas de maior probabilidade de publicação de notícias, por estarem associadas a momentos decisivos do processo de tramitação do projeto.

A opção metodológica foi por uma pesquisa de gênero exploratório e descritivo, tendo em vista os objetivos deste estudo, orientado pelo interesse de descrever aspectos gerais da cobertura da mídia impressa ao tema orçamentário. As pesquisas exploratórias têm

[...] como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento das idéias ou a descoberta de intuições. (GIL, 1987, p. 41).

Quanto à pesquisa descritiva, o autor afirma que “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis” (Ibid., p. 42).

De início, a idéia era coletar os textos diretamente do *clipping* (seleção de notícias) eletrônico do Ministério do Planejamento, em que se oferece acesso a notícias regularmente publicadas pelos principais veículos de informação do país. No entanto, a despeito da economia de tempo e trabalho, verificamos a ausência de registros sobre fatos importantes relacionados ao debate orçamentário no período.

A base de dados eletrônica, além do mais, não permitiria o levantamento de informações a respeito do tratamento gráfico e editorial dado às matérias, também considerados índices de valoração das notícias publicadas, tais como o posicionamento das notícias nas páginas, seções, elementos informativos de apoio (fotos, gráficos, tabelas e ilustrações, entre outros).

Como também desejávamos observar aspectos quantitativos (como, por exemplo, identificar a assiduidade da cobertura ao processo de elaboração do Orçamento), concluímos que a solução mais conveniente seria uma coleta direta dos dados nas páginas dos jornais, a partir de datas e períodos-chave do calendário de tramitação.

Para tanto, tendo como ponto de partida o cronograma de tramitação montado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), elaboramos um calendário de coleta (ver Anexo 1) organizado em dez ciclos sucessivos (base cronológica), em cada um assinalando os acontecimentos com maior potencial de atrair a atenção da mídia.

Na fase de tabulação, os dados foram computados em consonância com os ciclos cronológicos. Na prática, significa dizer que a coleta de uma matéria referente às audiências públicas para o debate do Orçamento, caso tenha sido publicada após os dias de coleta referente ao “Ciclo II: Audiências Públicas”, terá seus dados computados no ciclo correspondente ao momento de sua publicação.

A depender da importância do fato previsto, a coleta foi retrocedida em um ou dois dias, em relação às datas-chave, de forma a permitir o exame das expectativas constituídas em torno do fato agendado. Do mesmo modo, ampliou-se a seleção por um ou mais dias depois de determinados fatos, para melhor visão de seus desdobramentos.

A pesquisa também se apoiou em outro grupo de matérias, selecionadas fora das datas do citado calendário. Nesse caso, tentou-se identificar esforço autônomo de produção de notas e reportagens sobre o tema orçamentário, independentemente da agenda formal de debates no Legislativo. Os dados dessa amostra não tiveram, contudo, o mesmo tratamento da coleta anterior, tendo sido utilizados apenas como contraponto às análises da amostra principal, por meio de indicações gerais de seus conteúdos.

A coleta referenciada no calendário de eventos da CMO foi feita com o apoio de um formulário de codificação das *matérias* publicadas, consideradas como unidades de análise – muito freqüentemente, empregamos nesse estudo o termo *matéria*, utilizado no jargão jornalístico para designar qualquer texto que se produz para publicação, quando se fazia necessário evidenciar a diferença com o termo *notícia*, que, em sentido mais restrito, designa gênero jornalístico em que a informação é mais objetiva e ocupa espaço sempre menor que meia página de jornal.

A primeira tarefa – e certamente, uma das mais problemáticas de todo o percurso – envolveu a elaboração do referido formulário. Nesse sentido, foram de grande valor as reflexões conceituais e orientações práticas contidas em artigo de Fonseca Júnior (2005, p. 280-304). Por fim, chegamos ao modelo (ver Anexo II) a seguir descrito:

2.2.1 Dados de codificação

Campos destinados ao registro do jornal onde o texto foi publicado, página, posicionamento na página, autoria, data, presença de chamada em primeira página (com respectivo título) e, finalmente, o título na página.

2.2.2 Dados de classificação

O campo 1 serve à identificação de gênero das matérias; o 2 registra a presença de textos de apoio de caráter explicativo, didático ou analítico, bem como de demonstrações visuais que incluem desde as habituais fotografias, gráficos e tabelas, até infografias (composição que envolve, em um só conjunto, desenhos e outros elementos gráficos sobre o conteúdo dos textos); o campo 3 indica a seção onde o texto está abrigado.

2.2.3 Dados de análise

Entre os campos 4 e 9 estão enquadradas as categorias de análise propriamente dita (as unidades de registro), criadas no âmbito da pesquisa, em conformidade com pressupostos assumidos pela autora da pesquisa, para permitir a análise das unidades de texto. A seguir, explica-se a orientação de cada uma das categorias que integram o grupo:

Campo 4 – Assunto predominante: as subcategorias básicas foram definidas a partir do conhecimento prático sobre os temas recorrentes do debate orçamentário. Citam-se: Emendas Parlamentares (EM), em referência às proposições apresentadas pelos parlamentares para modificar o projeto do Orçamento, sobretudo com vistas à indicação de novas despesas; Receitas, com respeito aos tributos que formam a base das receitas orçamentárias; Política Setorial (PS), para evidenciar as políticas das diversas áreas de atuação do governo trazidas à

discussão (educação, saúde, defesa, agricultura etc.); Macropolítica (MP), categoria que comporta os temas transversais (que afetam as diversas áreas setoriais, como, por exemplo, despesas com funcionalismo) ou que fazem referência a aspectos macroeconômicos (crescimento da economia, inflação etc.); e, finalmente, o campo “Outros”, para o registro de temas não incluídos nos tópicos anteriores.

Campo 5 – Fonte principal: categoria com que se pretendeu identificar as fontes de informação mais destacadas no noticiário, em decorrência das posições que ocupam nos campos envolvidos na modelagem da proposta orçamentária ou, por uma hipótese que se desejou testar, de especialistas ouvidos. Durante a coleta, observou-se que seria difícil ou mesmo impossível destacar apenas uma fonte “principal”, pois os textos noticiosos freqüentemente entrelaçavam diversos personagens, muitas vezes com peso muito similar na construção dos fatos. Desse modo, a opção foi por observações gerais a respeito das informações colhidas quanto às fontes.

Campo 6 – Interesses destacados: assumiu-se, como princípio, que a análise e a votação do Orçamento envolvem interesses de poder econômico em torno da alocação dos recursos públicos. Admitia-se, ainda, que os jornalistas podem atuar como locutores de tais interesses. Por hipótese, incluiu-se entre as alternativas a perspectiva de atores ou organizações sociais (*lobby* e *advocacy*, conceitos definidos no capítulo relativo ao referencial teórico). Na fase de coleta das informações, no entanto, concluímos que nominar tais fontes de interesse implicaria elevado risco de avaliação e arbitrariedade, o que nos levou à decisão de abandonar esse quesito do estudo.

Campo 7 – Enfoque predominante: as subcategorias desse campo (conflito, acordo, desvio ético, falha e factual) foram concebidas a partir dos pressupostos assumidos a respeito dos critérios de noticiabilidade que os repórteres adotam na seleção dos fatos e na construção das narrativas. As subcategorias foram, em grande medida, resultantes de adaptações de inventários citados na literatura do *newsmaking*, o que será mais bem explorado no capítulo do referencial teórico. Na modelagem final do questionário, estabelecemos as seguintes visões para cada uma das subcategorias escolhidas:

- a) Conflito: narrativas referentes às disputas travadas entre os diversos atores envolvidos na arena legislativa em torno das decisões orçamentárias;
- b) Acordo: textos que tratam dos desfechos dos conflitos;

c) Desvio: predominância de sinais de desvios éticos ou irregularidades que envolvam a quebra de normas estabelecidas;

d) Falha: ocorrência de resultados que revelam o fracasso das ações ou a emergência de situações imprevistas;

e) Factual: subcategoria que enfeixaria as narrativas conduzidas de maneira mais objetiva possível, em estrita consonância com os fatos ocorridos, critério esse que também optamos por excluir do trabalho, por se mostrar inaplicável diante do que consideramos como ativa intervenção dos autores para atribuir sentidos diversos aos textos (questão que será mais bem explicada na apresentação dos resultados);

f) Outros: subcategoria criada para identificar narrativas com outros enfoques merecedores de registro.

Campo 8 – Conteúdos analíticos de políticas públicas: as subcategorias desse campo foram constituídas a partir de elementos de análise de políticas públicas, de modo a verificar se as notícias sobre o Orçamento refletem o discurso (acadêmico e da burocracia governamental) acerca da boa prática de planejamento e execução das ações governamentais. Na fase de tabulação, verificamos que tais elementos não são sistematicamente explorados nos textos. Assim, optamos por destacar apenas duas matérias que, como se avaliou, guardavam maior proximidade com a perspectiva mais inicialmente imaginada.

Campo 9 – Termos/expressões valorativas – em conjunto com as categorias acima mencionadas, esses elementos textuais foram selecionados com o objetivo de evidenciar as inclinações dos jornalistas por abordagens, temáticas e enfoques noticiosos que, em última instância, permitam inferências sobre crenças e motivações (declaradas ou implícitas) partilhadas pelo grupo profissional em relação ao significado e à importância do Orçamento.

Campo 10 – Observações – Campo destinado, sobretudo, ao registro das informações essenciais contidas nos textos jornalísticos examinados.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Como referido na introdução, este estudo adota como linha de orientação teórica os estudos de comunicação no campo da produção de notícias (*newsmaking*), incluindo a hipótese do agendamento (*agenda setting*) e os valores-notícia (*news values*). Utilizamos ainda os conceitos de Thompson (2000) sobre as relações entre os campos da mídia e da política, juntamente com suas concepções acerca dos escândalos políticos.

Antes da exposição de cada um dos paradigmas, para efeito de contextualização, abordaremos aspectos evolutivos dos estudos no campo da comunicação, com anotações sobre as teorias que serviram ou estão ainda sendo aplicadas como referenciais explicativos mais amplos para os fenômenos no campo dos *mass media*.

3.1 Teorias

A abordagem sociológica é uma marca indissociável da pesquisa em comunicação na atualidade, evidenciando-se como “pertinência fundamental” dos estudos, segundo Wolf (2003, p.16-17). Outra particularidade seria a convergência de interesses em torno do tema da informação, ao contrário do que ocorreu nas décadas iniciais da pesquisa, ainda na primeira metade do século XX, quando o objeto de estudo primordial era a propaganda, a publicidade e a opinião pública.

O enfoque sociológico estaria se impondo em meio a processo de fusão das duas principais correntes de estudos – a americana e a européia. A primeira, acentuadamente empírica e, por muito tempo, orientada essencialmente à investigação dos efeitos dos meios de comunicação sobre o público. A segunda, de matriz marcadamente sociológica, teoricamente orientada ao estudo das relações gerais entre o sistema social e os meios de comunicação de massa.

De início, a perspectiva da pesquisa americana associava-se preponderantemente a um modelo comunicativo segundo o qual cada elemento do público seria atingido pela mensagem, de forma pessoal e direta. A *teoria hipodérmica* está entre as formulações iniciais dos estudos conduzidos pelos investigadores, preocupados, sobretudo, com os efeitos de curto prazo decorrentes da influência dos meios de comunicação de massa sobre os indivíduos.

A referência de fundo dessa teoria é a psicologia behaviorista, que procura descrever o comportamento humano segundo a idéia de respostas a estímulos advindos de objetos e condições exteriores ao indivíduo. Esse arsenal teórico desenvolveu-se em contexto histórico de temor em relação ao uso dos meios de comunicação para influenciar as massas, dentro de uma compreensão de que essa influência era favorecida pelos padrões de interação das sociedades naquele momento, caracterizada por escassez de relações interpessoais.

Historicamente, a teoria hipodérmica coincide com o período das duas guerras mundiais e com a difusão em larga escala das comunicações de massa e representou a primeira reação que este último fenômeno provocou entre estudiosos de proveniência diversa (WOLF, 2003, p.22).

Uma progressiva mudança na perspectiva temporal em relação à temática direciona os estudos para uma preocupação com os efeitos de longo prazo. Ainda assim, a superação dos pressupostos da *teoria hipodérmica* ocorreu lentamente, com sucessivas revisões apoiadas em pesquisas empírico-experimentais. Nesse percurso, a abordagem da *persuasão* foi um dos paradigmas que se evidenciaram. Admitia-se que as pessoas podiam ser persuadidas por idéias e objetivos, a partir de estratégias de organização das mensagens a que fossem expostas. Porém, já não se tratava mais, como antes, da valorização dos efeitos automáticos, de reação imediata a estímulos.

A abordagem dos *efeitos limitados* foi um passo adiante, ao destacar não apenas a ação dos *mass media*, mas também as influências gerais decorrentes das relações comunitárias. A hipótese dos *efeitos de longo prazo*, a perspectiva mais atual dos estudos de comunicação, finalmente concebe os processos comunicativos como produtores de influências lentas, cumulativas, atuando na organização de quadros de significação por meio dos quais os indivíduos percebem a realidade.

Na evolução que a questão dos efeitos está a sofrer desde algum tempo, muda, em primeiro lugar, o tipo de efeito, que já não diz respeito às atitudes, aos valores e aos comportamentos dos destinatários, mas que é um efeito cognitivo sobre os sistemas de conhecimento que o indivíduo assume e estrutura de uma forma estável, devido ao consumo que faz das comunicações de massa (WOLF, 2003, p.140).

Para Wolf, a perspectiva dos efeitos de longo prazo trouxe clara contribuição para a convergência entre as correntes de pesquisa americana e a européia, orientada ao conhecimento dos determinantes estruturais do pensamento. A seu ver, nessa linha de fusão das pesquisas, os sistemas de comunicação – cada vez mais amplos e integrados – precisam ser examinados em seus diferentes aspectos: conteúdos veiculados, modalidade de transmissão das mensagens, nível de eficácia e formas de produção.

A visão sociológica de matriz europeia comporta divergentes perspectivas de estudos. Uma das concepções pioneiras foi a chamada *teoria crítica*, elaborada por grupo de investigadores de inspiração marxista, da chamada Escola de Frankfurt, fundada em 1923. Associa-se a dois de seus integrantes – Horkheimer e Adorno – a teoria dos *mass media* e a análise da *industrial cultural*.

Conforme os dois representantes da Escola de Frankfurt, a estrutura capitalista da indústria cultural impõe-se de forma totalizante: o lucro adquire absoluta primazia sobre a cultura. Obediente à lógica da produção para um mercado de massa, os bens culturais – os filmes, a literatura, a música etc. – são estandardizados, ao mesmo tempo em que “os gostos do público e as suas necessidades impõem estereótipos e baixa qualidade” (WOLF, 2003, p.85).

Por meio de operações ideológicas, a indústria cultural exerceria, de forma quase sempre mascarada, amplo controle sobre os indivíduos. Os propósitos de manipulação do público transferem-se aos meios de comunicação, notadamente à televisão, “por meio de mensagens que se põem em prática nos níveis latentes das mensagens” (id., p. 91).

Já nos Estados Unidos, em novas bases, outra tradição de pesquisa em comunicação ganhou relevância entre os anos 50 e 70 – uma linha que Traquina (1999, p. 134) denomina de *teoria organizativa*. Conforme esse autor, essas são as investigações que inauguram o campo de estudos do *newsmaking*, no qual o jornalista é visto no contexto imediato da organização para a qual trabalha. Tais pesquisas salientam os constrangimentos organizacionais sobre a atividade profissional.

Em estudo considerado clássico, construído a partir de amplo inquérito junto a jornalistas, Breed (1999, p. 152-163) concluiu que os membros da categoria são mais conformados com a política editorial da organização do que com suas crenças profissionais ou idéias éticas. O que não significa dizer que as organizações exerçam um controle “ditatorial” sobre as equipes: os jornalistas se adaptam mediante a introjeção da cultura profissional do campo, de forma paulatina, desde a chegada às redações. Para Breed, um controle ostensivo seria uma afronta a um dos “pilares” da legitimidade profissional, constituída em torno da presunção da autonomia dos jornalistas.

Quando o jornalista inexperiente começa o seu trabalho, nunca lhe é dito qual é a política editorial. [...] Além disso, os repórteres são pessoas muito ocupadas e têm pouco tempo para um “treino de recruta”. No entanto, todos, com exceção

dos novos, sabem qual é a política editorial. Quando interrogados, respondem que a aprendem “por osmose”. Em termos sociológicos, isto significa que se socializam e se “aprendem as regras” como um neófito em uma subcultura (BREED, 1999, p. 154-155).

Breed identifica, enfim, seis fatores explicativos para o apontado conformismo: 1) a autoridade institucional emanada do publicador (*publisher*) e as sanções; 2) o sentimento de obrigação e estima para com os superiores; 3) as aspirações de mobilidade dentro das redações, mesmo que os canais de ascensão sejam limitados; 4) a ausência de grupos de lealdade em conflito - há uma atuação discreta das entidades sindicais em relação às organizações; 5) o prazer da atividade – os jornalistas gostam do que fazem e, por essa razão, até abrem mão de oportunidades de trabalho mais interessantes; 6) as notícias constituem um valor – sua busca representa um permanente desafio para o jornalista, que se sente gratificado por vencer essa competição diária.

Duas décadas após os estudos de Breed, a *teoria construcionista* confirmará a relevância dos constrangimentos organizacionais e da cultura profissional sobre o trabalho dos jornalistas. Mas enfatizará uma nova questão: as rotinas produtivas, criadas para controlar a *anarquia* inerente à atividade jornalística.

Para Traquina, as rotinas são necessárias devido à dupla natureza da principal matéria-prima da notícia, os acontecimentos, que “podem ocorrer a qualquer momento e em qualquer lugar” (1999, p. 136). O fator tempo, assim, apresenta-se como crucial no desenvolvimento dos trabalhos, tanto para os profissionais quanto para as organizações da área.

Traquina observa que a corrente *organizacional*, assim como a *construcionista*, chega a conclusões semelhantes quanto ao papel político das notícias, as quais são vistas como o resultado de processo de interações sociais e de negociações. Ambas reconhecem, ainda, que as notícias acontecem na conjunção entre acontecimentos e narrativas, essas últimas também elementos de atribuição de sentidos aos fatos.

Na visão desse autor, no entanto, além da ênfase nas rotinas produtivas, o construcionismo apresenta duas outras distinções. Primeiro, atribui função determinante, no processo noticioso, à cultura profissional dos jornalistas. Segundo ele, essa abordagem também analisaria com maior rigor a relação entre os jornalistas e as fontes de informações.

Na sistematização oferecida por Traquina sobre as linhas teóricas mais importantes nos estudos em comunicação, são também citadas as *teorias conspiratórias*, que se delineiam

em duas vertentes. A primeira, atribuindo aos jornalistas papel determinante no processo noticioso – sejam como simples executantes a serviço de terceiros ou, ainda, na condição de classe politicamente engajada, fatores que poderiam implicar a publicação de notícias distorcidas.

Pela segunda vertente, ainda de sentido conspiratório, o controle ou manipulação ocorre não em decorrência dos valores e preconceitos dos jornalistas (interior) nem por conta de determinações que se originam das organizações (as empresas jornalísticas): o problema-chave, com influência sobre o conteúdo das notícias, seriam os interesses econômicos e/ou políticos externos. O controle adviria de duas circunstâncias: o fato de as notícias serem produzidas por uma indústria altamente concentrada, dependente da publicidade; e porque os jornalistas dependem das autoridades governamentais como fontes de informação.

A corrente dos *estudos culturais*, por seu turno, também realça o papel ideológico dos *media*, mas recusando a idéia de que os sistemas de comunicação reproduzem a ideologia dominante, de forma conspiratória, apenas por se tratarem de estruturas de propriedade capitalista. Por essa abordagem, há o reconhecimento da “autonomia relativa” dos jornalistas em relação a um controle econômico direto das organizações em que atuam. No entanto, mesmo involuntariamente e por suas próprias “vias autônomas”, os *media* estariam desempenhando funções de aparelho de controle².

Esse pensamento está presente, como entende o autor, na linha estruturalista de Hall e outros (1999, p. 248). Para estes, os meios de comunicação possuem suas próprias motivações e lógicas, que podem levá-los a entrar em conflito com os *primary definers* (definidores primários) ou com as instituições detentoras de posições-chave no campo social (tais como órgãos governamentais, parlamento, tribunais, associações empresariais etc.).

O que se verificaria, na prática, em razão da dependência da imprensa em relação a essas fontes de informação regular, pode se traduzir como uma “preferência estruturada pela opinião dos poderosos”. Desse modo, seus portavozes terminam por assumir papel de definidores primários das abordagens dos temas divulgados (HALL et al., 1999, p. 228-229).

No entanto, os eventuais conflitos entre os jornalistas e os *primary definers* não se sobreporiam ao essencial: a visão de que, apesar de todas as contradições, prevalece a

² Segundo o conceito de ‘aparelho ideológico de Estado’, de Althusser, embora reconhecendo que os *media* são institucionalmente distintos de outros aparelhos institucionais do Estado.

tendência de reprodução da “ideologia dominante” por parte dos veículos de comunicação de massa.

Para Traquina, o conceito de *negociação* incorporado aos pressupostos do *construccionismo* corrige o excessivo *determinismo* entrevisto na abordagem estruturalista. Esse ajuste, porém, impõe uma tarefa que considera importante no estudo das notícias: identificar quais são os recursos determinantes que os promotores devem possuir, na sua interação com os jornalistas, “para impor os seus acontecimentos e problemáticas na agenda dos jornalistas” e, por conseqüência, na agenda pública. Desse modo, seria possível passar os seus *frames* (enquadramentos) “na luta simbólica em torno do processo de significação” (id., p. 141).

3.2 Agendamento

A hipótese da *agenda-setting* sustenta que os meios de comunicação são capazes de influenciar as pessoas, de forma individual, e a sociedade, de modo mais amplo, sobre o que pensar e falar. O entendimento é de que a mídia, ao destacar ou preterir determinados temas, ofuscar ou ignorar outros tantos, determina os assuntos que o público vai incluir ou não em suas preocupações e discussões do dia-a-dia. A concepção foi formulada pelos norte-americanos Maxwell McCombs e Donald Shaw, na década de 70, no curso de investigações sobre a influência da mídia.

Em conseqüência da ação dos jornais, da televisão e dos outros meios de informação, o público é ciente ou ignora, dá atenção ou descuida, enfatiza ou negligencia elementos específicos dos cenários públicos. As pessoas tendem a incluir ou a excluir dos próprios conhecimentos o que a mídia inclui ou exclui do próprio conteúdo. Além disso, o público tende a conferir ao que ele inclui uma importância que reflete de perto a ênfase atribuída pelos meios de comunicação de massa aos acontecimentos, aos problemas, às pessoas. (SHAW, 1979, p. 96 apud WOLF, 2003, p.144).

Conforme o pressuposto, a influência deriva do fato de os *media* fornecerem grande parte dos conhecimentos e imagens da realidade social que transpõem a experiência pessoal e direta dos indivíduos. No mais das vezes, as pessoas simplesmente deixariam de ter acesso a tais conhecimentos sem a interface dos meios de comunicação.

Desde as formulações originais do conceito, por Walter Lippmann³, conforme Wolf, a hipótese do agendamento não defende que os *media* atuem para persuadir. Apenas sugere que a compreensão das pessoas sobre grande parte da realidade social tem o contributo da mídia, já que o acesso a tal realidade é feito sobretudo de forma indireta, por intermédio dos aparelhos dos sistemas de comunicação.

[A imprensa] pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas como pensar, [mas] tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos leitores sobre que temas deve pensar qualquer coisa (CONHEN, 1963, p. 13 apud WOLF, 2003, p. 145).

Nos termos da hipótese, a realidade pode ser apresentada de diferentes modos às pessoas ou grupos, de acordo com as informações a que elas têm acesso. Assim, diferentes visões podem se formar em torno de um mesmo acontecimento.

Apesar da ênfase no fluxo mídia-receptor, o agendamento também ocorre na direção inversa, ou seja, da sociedade para a mídia. Em levantamento sobre a noticiabilidade dos acontecimentos, já citado acima, Molotch e Lester apresentam estratégias comumente utilizadas por pessoas ou grupos (*news promoters*) para garantir que determinadas ocorrências cheguem ao espaço público.

O pesquisador Luiz Martins da Silva (2007, p. 84) denomina esse movimento inverso de *contra-agendamento*, abordando-o dentro de uma perspectiva de democratização do acesso à mídia: a socialização de meios e conhecimentos que possibilitem aos setores menos favorecidos condições de se colocarem como atores no debate público, sobretudo com respeito às questões de cunho social.

O *contra-agendamento* compreenderia um conjunto de ações articuladas com vistas à obtenção de espaço na mídia, desde a seleção de temas à elaboração de produtos midiáticos a serem oferecidos aos meios, bem como a construção de relacionamentos com as organizações e as redações.

Uma estratégia, enfim, destinada à institucionalização de temáticas por meio de ações de *advocacy*, mas estritamente desenhadas para o agendamento da mídia (id., p.87). O autor esclarece que o conceito de *advocacy* usado para abordar o *contra-agendamento* difere do

³ Jornalista norte-americano, Walter Lippmann sugeriu, em estudos da década de 20 do século passado, a hipótese de uma relação causal entre a agenda midiática e a agenda pública.

entendimento do termo como sinônimo de *lobby*, este entendido como ações de influência que visam a interesses mercadológicos.

Silva observa que *advocacy*, no sentido original, em inglês, significa "falar, ou advogar em nome de outro a fim de obter justiça" e também "propor ou recomendar alguma coisa ou alguém". Para o contra-agendamento, o autor adota o conceito do Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), segundo o qual *advocacy* significa "trabalhar para a sensibilização dos gestores públicos e da sociedade civil sobre a importância de temas de interesse social" (SILVA, 2007, p. 88).

Um dos objetivos da pesquisa que empreendemos foi exatamente verificar se, na cobertura do Orçamento, a mídia registra movimentações de ações de *advocacy* e *lobby*. Outro objetivo foi verificar a presença de análises de especialistas nas diversas áreas temáticas do Orçamento, inclusive os que se encontram engajados em ações de *advocacy* – muitas vezes pessoas com alto grau de profissionalização e conhecimento nos temas que advogam e que acabam se tornando colaboradores na formulação de políticas públicas nas suas áreas de *expertise*.

Ainda há outra variante da hipótese de agendamento, igualmente registrada na literatura, em que um tipo de mídia determina a agenda de outro. O fenômeno do que se vem chamando de *inter-agendamento* já havia sido mencionado por McCombs (1976, p. 6 apud WOLF, 2003, p. 162). Para esse autor, os jornais seriam os principais promotores da agenda do público, ao passo que a televisão exerceria função de *ênfase* (*spot-lighting*) dos temas que simultaneamente abordam.

3.3 Newsmaking, news values e gatekeeping

Os estudos do *newsmaking*, como dito anteriormente, estão concentrados na análise da cultura profissional dos jornalistas e da organização do trabalho e dos processos produtivos das notícias. As articulações entre essas três dimensões definem o modo como os acontecimentos são selecionados, tratados e finalmente apresentados na forma de um produto (TRAQUINA, 1999, p.169).

Para Wolf, a ligação entre as características da organização do trabalho nos órgãos de comunicação e os elementos da cultura profissional dos jornalistas é “estreita e vinculativa” (2003, p. 189-190). Nesse cruzamento, definem-se as características que os acontecimentos devem possuir, aos olhos dos jornalistas, para serem selecionados e transformados em notícias.

O processo envolve aspectos problemáticos, tal como reconhecer, diante da superabundância de acontecimentos, aqueles que são particularmente notáveis. Em segundo lugar, como elaborar os relatos desses acontecimentos de modo a que possam aparentar elementos absolutamente próprios. Por último, organizar o trabalho, no espaço e no tempo, de forma tal que os fatos noticiáveis possam emergir e ser trabalhados de forma planificada.

Pode também dizer-se que a noticiabilidade corresponde ao conjunto de critérios, operações e instrumentos com os quais os órgãos de informação enfrentam a tarefa de escolher, cotidianamente, de entre um número imprevisível e indefinido de fatos, uma quantidade finita e tendencialmente estável de notícias (WOLF, 2003, p. 190).

O fator tempo é apontado em diversos estudos como um dos aspectos cruciais da noticiabilidade. A começar pelo caráter efêmero, “altamente deteriorável”, da mercadoria *notícia* (Schlesinger, 1999, p. 179). Segundo ele, “não é inteiramente descabido falar-se de uma organização jornalística como “uma máquina do tempo” (idem, p. 180).

Os valores-notícia (*news values*) contribuem para uma relativa organização desse quadro *caótico*, ao favorecer rápida identificação dos atributos indispensáveis aos fatos noticiáveis e, em conseqüência, a *rotinização* das atividades de produção dos veículos de informação.

Wolf (2003, p. 202) menciona cinco categorias de critérios de relevância atribuídos aos acontecimentos. No grupo das categorias relativas ao *produto*, a atualidade é um dos elementos essenciais. Ele denomina de categorias *substantivas* as que se prendem aos fatos em si e a seus personagens. Uma subdivisão diz respeito à *importância* dos fatos, associada, entre outros aspectos, à notoriedade dos envolvidos. Outro critério substantivo relaciona-se ao *impacto* dos fatos sobre a nação e os interesses nacionais – assim, quanto mais impactante for o acontecimento, maior será seu valor como notícia.

Ainda no grupo das categorias substantivas, Wolf cita o que pode ser definido como o potencial de *interesse* da notícia, elemento associado à perspectiva que os jornalistas adotam em relação à audiência e seus interesses. Histórias de gente comum em situações insólitas ou

em que haja uma inversão de papéis – o clássico exemplo do cão que morde o homem – fazem parte dessa subcategoria. São também mencionadas as histórias de interesse humano e dos feitos excepcionais e heróicos.

Em estudo pioneiro voltado ao objetivo de sistematização do valor das notícias, Galtung e Ruge (1999, p. 69) citam várias hipóteses explicativas para justificar o destaque obtido pelas notícias negativas – na linha de que *as boas notícias são as más notícias*. A explicação aventada é de que tais ocorrências são mais “consensuais e inequívocas” quanto ao quadro interpretativo que suscitam. Notícias negativas seriam ainda “mais consoantes” com imagens dominantes e “preenchem necessidades latentes e manifestas” compartilhadas por muitas pessoas.

Katz afirma que o jornalismo ocidental caracteriza-se, mais do que no mundo oriental, pela ênfase que dá aos acontecimentos negativos, às coisas que correm mal. Mas elegem o *conflito* como o eixo em torno do qual giram as notícias: nação contra nação, homem contra homem, homem contra natureza. Para ele, um acontecimento noticioso típico seria a “estória” de um conflito. O ponto importante é que, para a mídia, não basta apenas relatar o conflito, mas também, na seqüência, registrar o desfecho e “celebrar a resolução”.

O conflito pode estar institucionalizado, como nos parlamentos e no desporto, ou pode ser espontâneo, como num ataque terrorista ou num terremoto. São “estórias” como essas, mais do que quaisquer outras, que definem as notícias (KATZ, 1999, p. 55).

Tuchman afirma que o juízo acerca dos fatos noticiáveis (*news judgment*) é formado a partir da experiência e do “senso comum”, adquirido nas interações dentro da organização profissional e entre as diferentes organizações. Solosky confirma que esse senso, parte do profissionalismo dos jornalistas, exige, acima de tudo, o compartilhamento de crenças acerca do que é normal na sociedade. Assim, a noticiabilidade estaria primordialmente relacionada com tudo aquilo que seja considerado “anormal”.

Ao concentrarem-se no desvio, no estranho, no insólito, os jornalistas defendem as normas e os valores da sociedade. Como as fábulas, as “estórias” noticiosas contêm uma moral oculta” (SOLOSKY, 199, p. 97).

De forma similar, Hall e outros (1999, p. 237) afirmam que as notícias são elaboradas a partir de uma concepção da sociedade como um “consenso” em torno de concepções e meios de ação considerados “legítimos”. Em vista disso, os acontecimentos noticiáveis seriam aqueles que trariam indícios de interrupção das fronteiras desse consenso. Em estudo a respeito de notícias sobre crimes de assalto (*muggings*), os autores assinalam que os crimes

correspondem, de forma cabal, ao *lado negativo* do consenso – ações ilegítimas nos termos das próprias leis.

A lei criada pelo parlamento, executada nos tribunais, incorporando a vontade da população, fornece à sociedade a definição básica de quais são as ações aceitáveis ou não. É a “fronteira” marcando o “nosso estilo de vida e os valores que lhe são associados. [...] O crime é, então, “notícia” porque seu tratamento evoca ameaças mas também reafirma a moralidade consensual da sociedade. (HALL et al., 1999, p. 237).

A literatura também cita os *escândalos* como acontecimento de alta noticiabilidade. Na tipologia desenvolvida por Molotch e Lester (1999, p. 48), diferentemente de um fato de rotina, o *happening* original do escândalo nunca é promovido (divulgado) pelas pessoas que lhe deram causa ou que estão envolvidas na situação. Outro aspecto essencial é que eles revelam traços normalmente “ocultos” das vidas privadas ou dos processos institucionais.

Para Rodrigues (1999, p. 27-28), será em função de sua maior ou menor previsibilidade que as ocorrências adquirem estatuto de acontecimento pertinente, do ponto de vista jornalístico. Assim, quanto menos previsível for uma ocorrência, mais chance haverá de que se transforme em notícia, pois mais claramente se caracterizará como algo fora de certo padrão de normalidade.

Nessa linha de raciocínio, o autor cita a *inversão*, como referência a marcantes oposições lógicas, como um dos três registros de maior importância para a noticiabilidade de uma ocorrência. Como exemplo, lembra que o “cão morder o dono” seria um típico fato sem apelo, enquanto o “dono morder o cão” – além de ser incomum – representaria uma completa mudança de perspectiva, ampliando o status da ocorrência dentro do universo noticioso.

Um segundo registro seria o da *falha*, que, como afirma, “procede por defeito, por insuficiência no funcionamento normal e regular dos corpos”. Como exemplo, Rodrigues lembra o ator que se esquece da *deixa* no meio da cena ou o revólver que deixa de funcionar no exato momento em que o agressor aciona o gatilho para perpetrar o ato de violência. O terceiro seria o registro do *excesso*, conforme o autor o mais comum, representando a “irrupção por excelência do funcionamento anormal da norma, emergência escandalosa das marcas excessivas”.

Esse inventário poderia ser ainda mais extenso, mas a discussão sobre os *news values* requer também que se fale do tema como parte da ideologia que explica a hierarquia dos acontecimentos a partir de um ordenamento que se impõe de forma natural. Ou que “as

notícias são o que são porque os fatos assim as determinam” (TRAQUINA, 1999, p. 133). Ou, ainda, que “as coisas acontecem lá fora e os jornalistas apenas as relatam (ALTHEIDE, 1976, 113 *apud* WOLF, 2003, p. 190).

A aplicação dos *news values* na seleção dos acontecimentos já representaria, de fato, a imposição de um primeiro recorte à realidade. E, mesmo quando são de interesse público, as informações nem sempre chegam ao conhecimento da sociedade por intermédio da mídia. Os jornalistas também contribuem para ‘organizar’ a realidade a partir das formas literárias e dos enquadramentos (*frames*) que dão aos fatos.

É o próprio discurso do acontecimento que emerge como acontecimento notável a partir do momento em que se torna dispositivo de visibilidade universal, assegurando assim a identificação e a notoriedade do mundo, das pessoas, das coisas, das instituições (RODRIGUES, 1999, p. 29).

Como já assinalado anteriormente, os estudos no campo do *newsmaking* também enfatizam a importância das fontes constituídas pelos profissionais – sua rede de informações – como parte de estratégia para garantir um fluxo regular de notícias, sobretudo informações inéditas ou diferenciadas em relação às que circulam. Wolf (2003, p. 22) afirma que as fontes são decisivas para a qualidade das informações, embora ainda permaneçam “esbatidas na mitologia profissional que tende, pelo contrário, a realçar o papel activo [sic] dos jornalistas”.

Os jornalistas bem situados dependem de canais rotineiros para colher informações ou repercutir acontecimentos. “As melhores fontes são aquelas que já demonstraram a sua credibilidade e nas quais o jornalista pode ter confiança”, conforme Traquina (1999, p. 172). Admite-se, no entanto, que relações contínuas e estreitas envolvem concessões mútuas que interferem com maior ou menor intensidade sobre o resultado das notícias.

As fontes, conquanto não sejam desinteressadas, passam a compor a rede de informações dos jornalistas quase sempre depois de acionadas voluntariamente pelos profissionais. Molotch e Lester (1999, p. 39-45), por sua vez, tratam da questão de forma inversa: do ponto de vista dos promotores de notícias (*news promoters*), ou seja, das pessoas ou instituições que assumem papel ativo no sentido de ganhar espaço – ou, ao contrário, ficar distante do mundo noticioso, evitando que determinadas ocorrências sejam conhecidas.

Para tanto, os agentes de tais interesses desenvolvem estratégias destinadas a ampliar a correspondência entre suas necessidades de acontecimentos e as dos profissionais (os *news assemblers*). A mais simples dessas ações, a título de exemplo, seria o patrocínio de uma

conferência de imprensa, recurso utilizado por promotores que já dispõem de determinada projeção pública.

Determinados indivíduos ou grupos, enfim, devido às posições que ocupam no campo social, já desfrutariam de acesso habitual aos meios de comunicação – políticos, pessoas ricas ou que possuem outras fontes institucionais de poder. Os *promotores poderosos* podem até mesmo tentar controlar as rotinas da mídia com interferências “sutis ou sanções diretas e grosseiras” (ameaças e boicotes).

Molotch e Lester citam ainda o *acesso disruptivo* como outro tipo de estratégia de acesso ao universo noticioso, caracterizado pela promoção de eventos conflituosos, o que permitiria chamar a atenção da mídia e, na sequência, do próprio público. São ações adotadas, sobretudo, por promotores *não poderosos*, para chamar a atenção pública, sendo exemplos extremos reuniões de multidões em ruas e praças de grande movimento e ocupações de fábricas, entre outros gêneros de *happenings*.

Eles têm de “fazer notícias”, entrando em conflito, de qualquer modo, com o sistema de produção jornalística, gerando a surpresa, o choque ou qualquer outra forma latente de “agitação”. Assim, os pouco poderosos perturbam o mundo social para perturbar as formas habituais de produção de acontecimentos. [...] Esta óbvia disrupção da atividade normal e a sua ameaça ao mundo social estimulam a cobertura dos meios de comunicação social de massa (MOLOTCH e LESTER, 1999, p.45).

As notícias são ainda abordadas pelo paradigma do *gatekeeping*, a primeira tentativa de explicação teórica sobre como os acontecimentos transformam-se em fatos publicáveis. Por esse paradigma, as notícias veiculadas são as que conseguem passar por diversos canais de decisão (*gates*) até chegar ao público destinatário. O termo *gatekeeping* refere-se ao trabalhos dos profissionais que, em determinados pontos, seriam responsáveis pela seleção prévia das notícias publicadas.

A inspiração veio de estudo do psicólogo social Kurt Lewin⁴, publicado em 1947, em que se usou o princípio do *gatekeeping* para explicar as decisões sobre compra de alimentos pelas famílias. David Mannig White (1999, p. 142-151) aplicou o conceito ao jornalismo, vindo a publicar, em 1950, o resultado de inquérito que envolveu o acompanhamento, por

⁴ Kurt Lewin (1890-1947) nasceu na Alemanha e transferiu-se para os Estados Unidos, em 1933, fugindo ao nazismo. Atuou em diversas universidades, a última delas a de Massachusetts, onde formou profissionais nas áreas da psicologia e da sociologia. Dedicou-se às áreas de processos sociais, motivação e personalidade.

uma semana, das atividades de um jornalista de meia idade, alcunhado de “Mr. Gates”, contratado de um jornal médio norte-americano.

Ao fim de sua pesquisa, White concluiu que a seleção dos diversos tipos de notícias, a partir dos despachos de agências de notícias, era feita de forma subjetiva e arbitrária pelo *gatekeeper*. Numa generalização, ele formulou a hipótese de que as decisões traduziam o conjunto de experiências, atitudes e expectativas do *gatekeeper*, o guarda da cancela. No entanto, em nova análise dos mesmos dados, anos depois, outros pesquisadores detectaram correspondência, nas proporções de cada tipo de notícias, entre as escolhas de “Mr. Gates” e o conjunto de notícias ofertado pelas agências (TRAQUINA, 1999, p.134).

3.4 Os campos da mídia e da política e o escândalo político

Nesse tópico, apresentamos uma síntese das idéias desenvolvidas por Thompson (2002) que julgamos apropriadas para o estabelecimento de um quadro explicativo geral do tema do nosso estudo, por três razões: suas concepções a respeito do papel da mídia nos tempos modernos, as interações entre esse campo e a esfera da política e, finalmente, sua compreensão dos escândalos políticos.

Thompson defende que os processos da mídia não implicam somente transmissão de informações, mas criam novas formas de ação e interação social. No passado, um evento público era definido pela participação de uma pluralidade de indivíduos situados num mesmo espaço. Com o amplo desenvolvimento dos meios de comunicação, o compartilhamento de experiências ocorre em contextos temporais de espaço e tempo ampliados, o que define um novo tipo de visibilidade pública, a *visibilidade midiática*, como propõe o autor.

Inspirando-se em Bourdieu⁵, Thompson incorpora a seu trabalho o conceito de *campo*, entendido como “um espaço estruturado de posições sociais cujas propriedades são definidas principalmente pelas relações entre essas posições e pelos recursos ligados a elas” (2002, p. 130). Há diferentes campos (ou esferas de interação), como os da cultura e da arte, do trabalho, das ciências etc.

⁵ Pierre Bourdieu (1930-2002), nascido na França, construiu corpo teórico no campo da sociologia que provocou grande impacto no pensamento do século 20.

De existência relativamente autônoma, esses espaços de interação caracterizam-se, internamente, por relações de domínio e concorrência, e neles se estabelecem figuras de *autoridade* que se impõem aos demais agentes integrantes do campo na proporção dos tipos de capital que acumulam (político, cultural, científico etc).

Para Thompson, o que caracteriza o campo político – objeto de interesse desse trabalho, tanto quanto o campo da mídia, no que concerne às definições sobre o Orçamento – é o fato de se tratar de espaço de ação e interação voltado “à aquisição e ao exercício do poder político”. Há muitas formas de poder (como o poder econômico, coercitivo e o simbólico), mas o poder político distingue-se dos demais, conforme o autor, pelo fato de estar primariamente interessado em coordenar e regular a sociedade, a partir de um território referido como Estado (id., p. 130).

Fazendo referência a Weber⁶, ele observa que a capacidade de um Estado para exercer autoridade depende do uso de duas formas distintas de poder – o coercitivo e o simbólico, este de uso mais regular e difuso. O poder simbólico, como define, refere-se à capacidade de que dispõem pessoas e instituições de intervir no curso dos acontecimentos, de influenciar as ações e crenças de outros e, ainda, “de criar acontecimentos, através da produção e transmissão de formas simbólicas” (id., p. 131).

Para exercer poder simbólico, os indivíduos usam recursos que Thompson descreve, de forma geral, como recursos de comunicação e informação. Nesses, incluem-se meios técnicos, habilidades, competências e formas de conhecimento (o que Bourdieu denomina de capital cultural), bem como prestígio, reconhecimento e respeito, atributos que podem ser acumulados tanto por indivíduos quanto por instituições (o que se define como capital simbólico).

Com maior precisão, na seqüência das definições anteriores, o autor descreve o campo político como o campo de ação e interação que se interessa pela aquisição e exercício do poder político por meio do uso do poder simbólico, entre outros meios.

“O uso do poder simbólico não é acidental ou secundário à luta pelo poder político, mas é essencial a ele. Todo aquele que quiser conquistar poder político ou exercê-lo, de uma maneira durável ou efetiva, deve também usar o poder simbólico para cultivar e sustentar a crença na legitimidade - a não ser que se

⁶ Max Weber (1864 -1920) é considerado um dos fundadores da sociologia e notabilizou-se por trabalho sobre a sociologia das religiões, em que estabeleceu o postulado de que o Estado é a entidade que possui o monopólio legítimo do uso da ação coercitiva.

queira fazer uso da coerção, uma estratégia [...] arriscada e que é, em qualquer circunstância, raramente empregada de maneira exclusiva (THOMPSON, 2002, p. 132).

Nas democracias liberais, um número maior de instituições comporia o campo político – no qual se distinguem subcampos, como seriam os governos e os parlamentos, esses mantendo relações com diversas outras instituições, como os partidos políticos, integrados a sistemas partidários competitivos e que propiciam os meios de formulação de políticas e de mobilização de apoio tanto dentro do subcampo político como entre a população em geral (id., p.132). Na suas lutas internas, o subcampo parlamentar é regido por regras próprias – todo campo tem as suas regras, diga-se – tais como as exigências de lealdade partidária, as estratégias de coalizões e outras.

Para uma pessoa de fora, esse subcampo pode, muitas vezes, parecer um mundo esotérico de disputas internas, de luta de poder bizantinas e debates incompreensíveis, de distinções tão sutis que as diferenças se tornam imperceptíveis. Para quem está dentro, essas distinções sutis fazem parte da própria essência da política, pois a conduta política dentro do subcampo é inseparável da atividade de distinguir as posições pessoais de alguém daquelas dos opositores e de criticar e denunciar as últimas (THOMPSON, 2002, p. 133).

A mídia, por sua vez, também deve ser como um campo autônomo de interações, movido por conjunto próprio de interesses, posições e trajetórias. Para Thompson, “de diferentes maneiras, as organizações da mídia estão todas interessadas no exercício do poder simbólico através do uso dos meios de comunicação de vários tipos” (id., p. 134). Ainda que mantenha estreitas relações com o campo político, a mídia não se identifica nem se confunde com esse espaço de relações, pois se orienta para diferentes objetivos e opera sob distintas regras e lógicas.

Os agentes do campo político dependem crucialmente do uso de poder simbólico para persuadir, influenciar terceiros e tentar definir o curso dos acontecimentos, tanto dentro do seu próprio campo quanto no campo amplo dos chamados políticos não-profissionais – a sociedade no todo. Ao mesmo tempo, a capacidade com que contam para exercer poder simbólico depende do capital simbólico de que desfrutam – sua reputação, o prestígio acumulado e o respeito.

Por conseguinte, os políticos são extremamente vulneráveis a qualquer coisa que ameace enfraquecer, ou frustrar sua capacidade de exercer poder político [...] No campo político da democracia liberal, um estoque sadio de capital simbólico não é apenas um recurso útil: ele é uma condição necessária de eficiência política, tão importante como uma boa organização partidária e um forte apoio financeiro.

Aos políticos, portanto, interessa divulgar uma boa imagem de si e de suas ações, como parte da estratégia de acumulação de capital simbólico, no que dependem de uma boa aproximação com os jornalistas. Os profissionais da mídia, por seu lado, necessitam dispor de

fluxo regular de informações para alimentar o noticiário. Como igualmente apontam os estudos no campo do *newsmaking*, essa conjugação de interesses não elide o fato de que cada campo tem seus próprios interesses. Dessa maneira, os conflitos vêm à tona assim que a atenção da mídia converge para assuntos que desagradam ou afetam os interesses e a credibilidade dos políticos.

Tais circunstâncias favorecem a emergência de escândalos, eventualmente destruindo ou ameaçando destruir o recurso vital de que dependem os políticos profissionais: sua reputação e bom nome, e o respeito atribuído a eles por outros políticos e pelo público. Sem dispor desse capital, os agentes políticos perdem a “capacidade de persuadir e influenciar outros, de assegurar um elo de confiança e de transformar suas palavras em fatos” (id., p. 137).

O escândalo político é definido, enfim, como “lutas pelo poder simbólico em que reputação e confiança estão em jogo”. Conforme o autor, o que caracteriza tais ocorrências como *escândalo político*, em primeiro lugar, seria o fato de impactar relações que se desenvolvem no campo político. Outra de suas marcas é o fato de sempre envolver a revelação de uma transgressão a valores, normas ou códigos morais que vinha sendo mantida em segredo. Além do mais, o escândalo surge e se desenvolve em meio à articulação pública do que Thompson chama de um *discurso infamante* – ou seja, um elevado grau de reprovação coletiva aos fatos e personagens envolvidos.

Na tipologia apresentada pelo autor, a depender da natureza dos acontecimentos de base, essas ocorrências podem ser tipificadas como escândalos financeiros (corrupção e propina, por exemplo), de poder (quando se transgridem normas internas ao próprio campo) e sexuais (pelo efeito estigmatizante que, em última instância, também afeta o capital político do personagem ou instituição envolvida).

Conforme Thompson, a mídia está situada no centro da arena onde essa luta simbólica é travada, ao funcionar, na atualidade, como principal canal de relacionamento dos políticos com os cidadãos. Assim, os órgãos noticiosos são eleitos pelas fontes como escoadouro de informações sobre possíveis transgressões, vazadas em razão das lutas internas travadas no campo político.

A mídia não se limita, no entanto, a receber e a divulgar denúncias dos personagens envolvidos ou terceira pessoas interessadas em fomentar escândalos. Os veículos, por si

mesmos, inclinam-se pelo interesse de levantar fatos comprometedores, pois tendem a se orientar pela lógica da promoção de escândalos, seja por interesses de ordem comercial – elevar a venda de seus produtos – ou por outras considerações, entre as quais as autoconcepções dos jornalistas sobre sua missão como reformadores sociais. Não se desprezam, ainda, a importância das rivalidades entre os diversos veículos na busca por *furos* jornalísticos (notícias inéditas e de grande impacto), que elevam o prestígio e servem como medida de competência tanto para os veículos como para os jornalistas que apuram notícias nessa linha.

Na cobertura da tramitação do Orçamento de 2008, observa-se, de forma evidente, o empenho dos repórteres em destacar fatos supostamente associados a desvios de conduta dos agentes políticos, trazendo à luz dados que, nos termos apresentados, seriam indiciadores de práticas de corrupção ou fisiologismo⁷. No entanto, como veremos nos resultados da pesquisa aqui elaborada, pouca atenção é dada aos aspectos relativos à racionalidade do processo orçamentário, ou seja, o planejamento e a análise do custo-benefício das ações públicas.

⁷ O conceito de fisiologismo aqui adotado faz referência a relações de poder político em que as ações e decisões envolvem troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses individuais, praticadas em meio à ausência de regulamentações proibitivas e, portanto, não representando atos abertos de corrupção.

4. O ORÇAMENTO PÚBLICO

4.1 Os antecedentes

Difícil conceber a existência de Estados desprovidos de algum modelo, por mais simples, de sistema orçamentário. Se atualmente pode ser compreendido como uma ferramenta de gestão, de um ponto de vista mais operacional, esse instrumento surgiu historicamente como mecanismo de controle político, destinado a impedir que o Executivo agisse de forma arbitrária na instituição de tributos.

Tudo começou na Inglaterra do século XIII, quando a nobreza se mobilizou para impor limites ao poder real em matéria tributária. O monarca João sem Terra viu-se constrangido a incluir, no texto da Magna Carta de 1217, artigo pelo qual nenhum tributo poderia ser instituído no reino senão pelo seu Conselho Comum – órgão de representação constituído à época por barões feudais.

Depois de sucessivos avanços, consagrou-se, a partir de 1822, na mesma Inglaterra, experiência reconhecida como o início do Orçamento, em sentido próprio. Então, o chanceler do Erário passa a se dirigir anualmente ao Parlamento, para demonstrar as receitas e as despesas de cada exercício (GIACOMONI, 2007, p. 31 e 33).

Naquele momento, o liberalismo econômico encontrava-se em pleno desenvolvimento no país, com grande resistência ao crescimento das despesas públicas, por temor a seus efeitos: o aumento da carga tributária. Nessas condições, observa Giacomoni (2007, p. 54), mesmo que já funcionassem como instrumentos de organização das finanças públicas, o Orçamento e demais elementos financeiros estavam primordialmente a serviço da concepção do Estado Liberal. A questão essencial era, enfim, “manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos”.

Em seguida, a emergência do pensamento neoclássico muda o quadro de referência que caracterizou o *laissez-faire* e sua pregação radical contra os gastos. Ainda antes do fim do século XIX, já se admitiam benefícios decorrentes de uma ação mais forte do Estado sobre o sistema econômico, tendo em vista corrigir suas distorções sobre o mercado ou no sentido de promover a atividade econômica.

O maior grau de intervenção – direta e indireta – dos governos no sistema produtivo resultou no crescimento acelerado das despesas públicas. Citando diversos autores, Giacomoni (2007, p. 7) aponta, entre as causas determinantes dessa tendência, o crescimento das funções administrativas e de segurança exercidas no âmbito do setor público, a crescente demanda por maior bem-estar social, especialmente no tocante a serviços de educação e saúde.

Nesse contexto de exacerbação dos dispêndios públicos, Valdimer Orlando Key Jr.⁸ (1940) produziu trabalho pioneiro destinado a examinar diferentes contribuições teóricas, no campo da economia e disciplinas correlatas, ao processo de orçamentação pública. O objetivo era definir critérios de alocação dos gastos, para diferentes propósitos, visando ao melhor retorno.

Para o autor, no tocante às estimativas de despesas das diferentes funções de governo, técnicos e autoridades orientavam-se “mais por meio de um julgamento de impressões, de uma contabilidade de custos rudimentar ou dos achados de levantamentos administrativos” (2006, p. 34). Segundo ele, os trabalhos de especialistas em finanças públicas também não ajudavam muito, pois a preocupação primordial era discutir a determinação do nível ótimo do total agregado dos gastos públicos, sem considerações maiores a respeito da alocação de receitas públicas entre os diferentes objetos de gastos.

Key Jr. chega a mencionar as reflexões de Pigou⁹ acerca da aplicação da teoria da utilidade marginal, desenvolvida para análises no campo da economia de mercado, na definição dos dispêndios públicos. Por essa abordagem, as alternativas de uso dos recursos devem ser justapostas de tal forma que seja possível concluir se o retorno – ou satisfação – proporcionado pelo acréscimo de dispêndio compensou seu custo em comparação com outra opção sacrificada.

No curso da análise, no entanto, o autor indica possíveis problemas para se levar à prática aquelas idéias, sobretudo em razão da habitual influência exercida pelos grupos de pressão sobre o direcionamento dos recursos, bem como os interesses e visões da burocracia a

⁸ Cientista político americano (1908-1963), Ph.D pela Universidade de Chicago (1934) e Professor nas Universidades da Califórnia, Yale (1949-51) e Harvard (1951-63), entre outras.

⁹ Arthur Cecil Pigou (1877-1959) notabilizou-se por estudos sobre as influências da ação do Estado sobre o comportamento de agentes do mercado. Formulou o conceito da taxa de Pigou, associado à cobrança de tributos sobre agentes causadores de externalidades negativas, a fim de provocar a correção das distorções. Pigou ocupou a cátedra de Economia Política da Universidade de Cambridge.

respeito dos fins elegíveis. Por fim, conclui que a teoria da utilidade marginal tem um “toque de irrealidade” quando aplicada aos orçamentos e que as decisões de gasto seriam mais apropriadamente um “problema de filosofia política” (2006, p. 39).

Em referência direta ao trabalho de Key Jr., Verne B. Lewis¹⁰ também examinou a aplicação de métodos econômicos na área orçamentária. Ao fim, ele conclui que os economistas podem contribuir para um uso mais produtivo de recursos escassos, mas concordando com a idéia de que as decisões fundamentais sobre os diferentes gastos envolvem questões de preferência de valor e que estas podem ser mais bem fundamentadas na “filosofia” – outro modo de se referir à política – do que “na ciência ou na lógica” (2006, p. 52).

Até aqui, vimos que o Orçamento tem uma história associada, na sua origem, ao desenvolvimento do liberalismo econômico, articulada ao discurso sobre a necessidade de controle das ações dos governantes. Em seguida, viu-se o esforço de autores em defender a transformação do processo orçamentário em instrumento de decisão racional sobre a destinação dos recursos públicos. Finalmente, chega-se à superação do debate puramente racional, suplantado pela idéia de que, no campo das decisões políticas, o debate sobre as opções de gastos poderia tomar curso mais adequado.

4.2 As políticas públicas

A conclusão dos pensadores citados no tópico anterior devolve, inquestionavelmente, as questões fundamentais do Orçamento ao plano da política – de forma particular, ao campo das políticas públicas, onde as decisões são o resultado de interações entre governos, sua burocracia especializada e a sociedade, aí incluídos os que demandam serviços públicos em razão de suas necessidades e os agentes do mercado, para os quais as atividades de governo são fontes de oportunidades.

¹⁰ Verne B. Lewis foi consultor em administração, representante dos Estados Unidos na Agência Internacional de Energia Atômica, em Viena. Atuou como oficial de Orçamento em diversas agências federais norte-americanas.

Conforme Saravia¹¹, essa abordagem surge como resposta ao contexto crescentemente dinâmico da atividade estatal (2006, p. 24.), em que o processo da política pública deve reagir às incertezas decorrentes das rápidas mudanças, num mundo globalizado e extremamente competitivo. As novas tecnologias de comunicação e informação criam e intensificam tendências, inclusive por maior participação de usuários e grupos de pressão nos processos decisórios, bem como por mais transparência em todas as áreas de ação governamental.

Em meio a esse contexto mutante e de altas pressões, onde também se faz sentir a crescente influência da mídia na vida social, a política pública compreenderia os fluxos de decisões orientadas a manter o equilíbrio social ou, ao contrário, “a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (2006, p. 28).

Para Saravia, os objetivos finais das políticas podem ser os mais diversos: consolidar a democracia, o desejo de justiça social, manter o poder e a felicidade das pessoas. Em perspectiva mais operacional, que permite maior compreensão do olhar que a mídia poderia dirigir ao tema orçamentário, a política pública é ainda conceituada como

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações e omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Na prática, contudo, os processos de orçamentação ainda parecem longe do ponto de equilíbrio entre os modelos de decisão política e de escolha racional. Do ponto de vista técnico, de todo modo, podem ser citados avanços desde o início do século XX, com o advento do Orçamento moderno. De uma simples estimativa de receita e previsão de despesa, as peças orçamentárias passam a incorporar desde então uma nova preocupação: expor o programa de trabalho do governo para o exercício seguinte (GIACOMONI, 2007, p. 57).

A disseminação da prática do planejamento como instrumento de orientação da ação dos governos vem animando tentativas de integração entre esse instrumento e o próprio Orçamento. Nos anos 60, surge nos Estados Unidos o *PPBS – Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), experiência de pouco êxito, mas fonte de inspiração da concepção do chamado *orçamento por programa*.

¹¹ Enrique Saravia é professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), onde coordena o Núcleo de Estudos de Regulação.

Esse modelo requer diagnósticos e prognósticos sobre os problemas sociais, a definição dos objetivos desejados e, após o confronto de soluções alternativas, o desenho de programas e correspondentes ações – desdobradas em projetos e atividades detalhadas com indicadores de custos, metas e recursos. Os princípios de avaliação são de suma importância, exigindo a formulação de indicadores que permitam verificar o impacto dos programas sobre a realidade.

O programa funciona como módulo de ligação entre a fase de planejamento propriamente dita e o Orçamento. No Brasil, essa integração passou a ser uma obrigação para todos os entes federativos com a promulgação da Constituição de 1988, embora experiências isoladas já acontecessem em alguns estados. O texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre normas gerais de Planejamento e Orçamento para todos os entes federativos.

Passados vinte anos desde a instituição do atual modelo orçamentário, os orçamentos programados, enriquecidos por pesquisa operacional e análise de sistemas, dentre outras técnicas, “não têm passado de atraentes promessas nunca cumpridas”, conforme Giacomoni (2007, p. 259). Entre os pontos críticos, são citadas as fragilidades dos sistemas de avaliação e controle das ações programáticas.

Em síntese, nesse tópico, tratamos do conceito de política pública e exploramos as relações entre esse tema e os orçamentos, via processos de planejamento. Mostramos que o país instituiu em 1988, no corpo da atual Constituição, o *orçamento por programa* – sistema de programação de gastos concebido para alterar paradigma anterior baseado nas *coisas* que os governos deveriam adquirir ou produzir (materiais, equipamentos, serviços ou obras), em favor de *objetivos* (erradicar o analfabetismo, como exemplo). Assim, obras ou insumos passam a representar *meios* para os *fins* desejados.

4.3 Leis do sistema orçamentário

Nesse tópico, vamos descrever, de forma sucinta, como o sistema orçamentário brasileiro está organizado. O modelo, como assinalado antes, surgiu com a edição da Constituição de 1988, quando foram criados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De iniciativa exclusiva do

Executivo, esses projetos de lei são enviados ao Legislativo para apreciação e votação e, em seguida, devolvidos para sanção e execução.

O PPA e a LDO devem exercer papel ordenador sobre a elaboração da LOA, embora, na prática, as imperfeições do processo orçamentário ainda limitem e até mesmo invertam essa lógica. Não raro, os dispositivos dessas duas leis é que são alterados, para serem compatibilizados com mudanças intempestivas de diretrizes e metas de governo.

4.3.1 Plano Plurianual (PPA)

Tendo por finalidade viabilizar o planejamento de médio prazo na elaboração orçamentária, o PPA vigora por um quadriênio, entre o segundo ano de cada mandato presidencial e o final do primeiro ano do governo seguinte. Busca assegurar, dessa maneira, a continuidade das ações de governo, ao “entrelaçar mandatos presidenciais sucessivos” (SANTOS, 1997, p. 88).

O PPA deve, por princípio, traduzir o programa eleitoral de cada presidente eleito. A proposta é encaminhada ao Congresso até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do novo governo – 31 de agosto¹². No Legislativo, o exame é feito até o término da sessão legislativa – 15 de dezembro.

A lei que instituir o PPA deve estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”¹³. Alguns desses conceitos ainda estão dependendo, para completa clareza, de definição final em norma complementar. Observe-se, porém, que o artigo traduz a preocupação dos constituintes com o planejamento, o equilíbrio orçamentário de longo prazo e com a distribuição espacial dos recursos orçamentários da União por todo o país.

¹² Inciso I, § 2º, art. 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF.

¹³ Art. 165, parágrafo 1º, da CF.

4.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Considerada como uma das principais inovações da Constituição de 1988, no que se refere ao processo orçamentário, a LDO¹⁴ foi criada para atuar como elo entre o PPA e a LOA. De caráter anual, essa lei deve eleger as metas e prioridades da administração federal para o exercício seguinte, partindo dos conteúdos do PPA.

As ações indicadas como prioritárias vão compor o Anexo de Prioridades e Metas da LOA e ficam, em princípio, mais protegidas de cortes de recursos na hipótese de as receitas ficarem aquém do esperado durante a execução do Orçamento. A LDO dispõe ainda sobre alterações na legislação tributária para o exercício seguinte, bem como sobre a aplicação das agências financeiras oficiais do fomento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁵, de 2000, também ampliou os conteúdos da LDO. Seu texto passou a incluir, ainda, as metas fiscais para o exercício seguinte e os dois anos que o sucederem – receitas, despesas, resultado nominal e primário, entre um conjunto de medidas destinadas a prevenir as situações de insolvência que caracterizaram o setor público brasileiro entre os anos 70 e os 90. Outras exigências visam a uma maior transparência fiscal, tais como os critérios para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

No tocante aos prazos, enquanto não for aprovada a lei complementar que tratará das questões orçamentárias em geral, o Ato das Disposições Transitórias determina que a proposta seja encaminhada ao Congresso até oito meses e meio antes do encerramento do exercício – 15 de abril. Já a devolução ao Executivo deve acontecer até o fim do primeiro período da sessão legislativa anual – 30 de junho, ficando o Congresso impedido de entrar em recesso caso esse prazo não seja cumprido.

4.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA traz a estimativa das receitas e os limites de gastos para cada exercício e compreende três orçamentos distintos: o *Fiscal*, o da *Seguridade Social* e o de *Investimentos*

¹⁴ § 2º, art. 165, CF.

¹⁵ LC 101, de 2000.

das Empresa Estatais. O Orçamento Fiscal, entre os três o mais abrangente, envolve os orçamentos dos três poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o do Ministério Público (MP), bem como de seus fundos, órgãos da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público¹⁶. As empresas públicas e as sociedades de economia devem ter seus orçamentos integrados ao Orçamento Fiscal quando se tratarem de entidades dependentes – ou seja, não gerarem os recursos para suas operações.

O Orçamento da Seguridade Social abrange os órgãos e entidades vinculados às áreas da saúde, previdência e assistência social, tanto da administração direta quanto da indireta. Como observa Giacomoni, esse orçamento representou uma dupla novidade trazida pelo atual marco constitucional (2007, p. 223). Em primeiro lugar, pelo destaque concedido às três funções, a ponto de separá-las das demais e juntá-las em peça orçamentária própria. Em segundo, por submeter ao processo orçamentário geral os orçamentos das autarquias previdenciárias, os quais, no regime anterior, eram aprovados por decreto do Executivo.

Já o Orçamento das Empresas Estatais envolve os investimentos realizados pelas empresas em que o poder público, direta ou indiretamente, controle a maior parcela do capital social com direito a voto. Segundo Giacomoni, a criação desse orçamento refletiu a preocupação da época com a proporção alcançada pela ação empresarial estatal e seus reflexos sobre o difícil quadro fiscal então enfrentado pelo Estado brasileiro (2007, p. 223).

A Secretaria do Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), desempenha papel central no processo de elaboração do projeto da LOA. Cabe a essa unidade, entre outras funções, definir os tetos de gastos que devem ser observados por cada pasta ministerial e receber de volta um plano de gastos de cada órgão, dentro dos limites estabelecidos, para a consolidação final da proposta orçamentária. Conforme Santos, “identifica-se nessa fase forte pressão de grupos organizados, e mesmo de parlamentares, sobre os diversos órgãos, no sentido de ver suas demandas desde então atendidas” (1997, p. 93).

O Legislativo e o Judiciário, bem como o Ministério Público, preparam seus orçamentos sem maiores interferências da SOF, mas estão igualmente obrigados a respeitar o teto de gastos discutido e aprovado anualmente, em meio às deliberações fixadas no texto da LDO. Após consolidar as propostas do Executivo e demais Poderes, a SOF encaminha o

¹⁶ Inciso I, § 5º, art. 165, CF.

projeto e anexos da LOA à Presidência da República, que finalmente encaminhará mensagem e proposta ao Congresso, até 31 de agosto.

4.4 A Comissão Mista de Orçamento (CMO)

No Congresso, os projetos das leis orçamentárias são examinados inicialmente pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Cabe a essa comissão mergulhar no conteúdo de cada uma das matérias, para produzir um parecer que servirá de base à decisão final das duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em sessão conjunta.

Como já assinalado, compete à LOA detalhar a distribuição dos recursos públicos a cada exercício. Assim, a disputa de interesse é muito mais acirrada em torno dessa proposta, relativamente ao que ocorre com o PPA e a LDO. No subcampo parlamentar, essa disputa é travada principalmente na CMO, onde ocorre a maior parte dos acordos para alterações na peça orçamentária – alguns pontos pendentes não impedem que o projeto seja aprovado pelo colegiado, por acordo partidário, deixando-se ajustes finais para a sessão conjunta do Congresso.

É importante assinalar que a CMO ganhou existência a partir da reforma orçamentária promovida pela Constituição de 1988. Foi nesse momento que o Congresso resgatou a prerrogativa de fazer alterações no projeto do Orçamento, suspensa ao longo dos 24 anos de vigência do regime militar. Durante aquele período, o Legislativo só dispunha de duas alternativas em relação à proposta orçamentária: aprovar ou rejeitar o texto, em sua totalidade.

Desde a retomada da prerrogativa de alterar o Orçamento, o colegiado já enfrentou graves crises. No episódio mais crítico, em 1992, dominada por grupos de parlamentares interessados na obtenção de vantagens políticas e financeiras, a comissão acabou sendo alvo de uma das mais célebres investigações no Congresso. Concluída dois anos mais tarde, a CPI do Orçamento promoveu a cassação de seis dos 14 parlamentares denunciados por desvios de recursos orçamentários.

Para inibir novas ocorrências, foram feitas à época grandes alterações nos ritos de funcionamento da CMO, medidas que se mostraram insuficientes para impedir que o Orçamento voltasse ao noticiário como tema associado a mau uso ou desvio de recursos

públicos. Em 2004, o país acompanhou mais uma vez a instalação de uma comissão parlamentar para investigar denúncias desse gênero, na chamada CPMI das Sanguessugas. O esquema envolvia negociatas junto a prefeituras e entidades receptoras de verbas federais na área da saúde. Na origem, as operações envolviam indicações de gastos apoiados em programações do Executivo ou emendas parlamentares.

Com ramificações dentro do Ministério da Saúde, o grupo envolvido atuava para liberar os recursos e fraudar as licitações junto aos municípios, beneficiando-se com o superfaturamento dos contratos para a aquisição de serviços e bens, inclusive ambulâncias. O prejuízo para os cofres públicos foi estimado em mais de R\$ 110 milhões. Dois anos após a eclosão das denúncias, o Congresso aprovou novo regimento para a CMO, com regras mais duras para a organização dos trabalhos e análise das matérias que passam pela comissão.

4.5 Os Ciclos da tramitação da LOA¹⁷

4.5.1 Recepção na CMO

Depois de recebido pela Mesa Diretora do Congresso, o projeto da lei orçamentária é publicado e encaminhado para exame na CMO. De praxe, essa comissão realiza audiência pública com o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, para um debate inicial sobre a matéria. Nos dois últimos anos, passou também a realizar audiências públicas em cada uma das regiões do país para ouvir a sociedade sobre a proposta, experiência que ainda não produz efeitos maiores sobre o conteúdo da matéria.

4.5.2 Receitas

Uma das primeiras providências adotadas pela CMO é avaliar a receita prevista pelo Executivo no projeto de lei orçamentária. Essa tarefa cabe ao relator da receita, com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita. A finalidade é verificar se o montante estimado está de acordo com os parâmetros econômicos previstos para o ano seguinte. É facultado ao Legislativo reavaliar a receita e propor nova estimativa, caso encontre algum erro ou omissão.

Para isso, a CMO deve aprovar o Relatório de Receitas, sempre aguardado com elevada expectativa, já que, tradicionalmente, as novas receitas oferecem margem para a inserção de novos gastos no Orçamento.

4.5.3 Parecer Preliminar

Cargos dos mais disputados no âmbito da CMO, o relator-geral é escolhido, de forma alternada, ano a ano, entre um parlamentar da Câmara e do Senado. Uma de suas primeiras atribuições envolve a elaboração do Relatório Preliminar da proposta orçamentária, organizado em duas partes. Na primeira, são apresentadas análises sobre as metas fiscais, o exame da compatibilidade da proposta com o PPA, a LDO e Lei de Responsabilidade Fiscal, além da avaliação das despesas por área temática do novo Orçamento e da execução da peça vigente, entre outros temas.

Na segunda parte, em complemento às regras gerais fixadas no regimento da comissão, são fixados parâmetros e critérios que devem ser obedecidos na apresentação das emendas parlamentares e na elaboração, pelo relator-geral, do relatório final, bem como nos documentos parciais que o antecedem, preparados pelos relatores setoriais.

Depois de aprovado pela comissão, o Relatório Preliminar passa a denominar-se Parecer Preliminar.

4.5.4 Emendas à despesa

As emendas à despesa são classificadas como de *remanejamento*, de *apropriação* ou de *cancelamento*. As do primeiro tipo propõem aumentos de valores ou inclusão de dotações na proposta orçamentária e, por contrapartida, a anulação equivalente de outras dotações constantes do projeto. As emendas de cancelamento propõem, exclusivamente, a redução de dotações. O maior interesse gira em torno das emendas de *apropriação*, que possibilitam acréscimo ou inclusão de novas despesas, mas com base em equivalente cancelamento de valores da chamada Reserva de Recursos – suprida por receitas das reestimativas de arrecadação feitas pelo Congresso – ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar.

¹⁷ Esse tópico foi elaborado, em grande parte, com base em roteiro disponível no portal do Senado na internet.

Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais de apropriação, em valor global definido no Parecer Preliminar. Para a proposta orçamentária de 2008, esse teto correspondeu a R\$ 8 milhões, contra R\$ 6 milhões no exercício anterior. As bancadas estaduais no Congresso Nacional podem apresentar no mínimo 15 e, no máximo, 20 emendas de apropriação, sem limite de valor especificado – mas com atendimento sempre muito aquém do pretendido. Já as comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados são autorizadas a apresentar até quatro emendas de apropriação, relativas exclusivamente a projetos em suas áreas temáticas.

Os relatores somente podem apresentar emendas para corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal, ou para recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, bem como para atender despesas especificadas no Parecer Preliminar.

4.5.5 Ciclo setorial

Para exame na CMO, o projeto de lei orçamentária anual é dividido em dez áreas temáticas. O objetivo dessa medida é possibilitar o foco sobre as particularidades dos diversos temas abordados na proposta, como educação, saúde, transporte, agricultura, entre outros. Cada área temática conta com um relator setorial, que deve avaliar o projeto encaminhado, analisar as emendas apresentadas e elaborar relatório setorial com as suas conclusões e parecer. Os relatórios setoriais são discutidos e votados individualmente na CMO.

4.5.6 Ciclo geral

Concluída a aprovação dos relatórios setoriais, o Relator Geral consolida as decisões setoriais em um único documento, o Relatório Geral, que será submetido à CMO. No documento, devem ser divulgados os critérios utilizados pelo relator na distribuição dos recursos. Também devem constar do relatório as medidas adotadas quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – esses projetos ficam com os repasses bloqueados até a correção dos problemas apontados.

O Relatório Final é lido, discutido e votado no plenário da CMO. Em esforço final para modificar os pareceres propostos pelo Relator, os parlamentares podem solicitar destaque

de emendas rejeitadas ou aprovadas parcialmente, para votação em separado. Quando finalmente aprovado pela comissão, o relatório constituirá o parecer da CMO e será submetido à deliberação das duas Casas, em sessão conjunta.

Depois da votação final, na sessão do Congresso, o substitutivo ao projeto orçamentário é devolvido à CMO, para a redação final, recebendo então o nome de *autógrafo*. Em seguida, já assinado pelo Presidente do Congresso, a peça e seus anexos são enviados à sanção presidencial. O presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, dentro de prazo de até quinze dias úteis contados da data do recebimento. A parte não vetada é publicada no Diário Oficial da União, já na forma de lei, enquanto os vetos e seus motivos são comunicados ao presidente do Senado, para exame e deliberação final do Congresso (que pode inclusive derrubar a decisão do presidente e restaurar os dispositivos vetados).

5 AS NOTÍCIAS E O ORÇAMENTO

A coleta do material noticioso publicado gerou um *corpus* composto de 97 textos, a partir da seleção orientada pelo calendário de eventos-chave da tramitação do projeto da Lei do Orçamento Anual (LOA) de 2008. Observou-se um relativo equilíbrio na distribuição das matérias entre os quatro veículos examinados (Tabela 1), com diferença de apenas sete itens entre o jornal que ofereceu cobertura mais assídua aos eventos (Correio Braziliense, com 28 matérias e participação de 28,9%) e o que registrou menor frequência (Folha de São Paulo, que publicou 21 matérias, com 21,6% do total). O Estado de São Paulo participou com 26 matérias (26,8%) e o Globo compareceu com 22 (22,7%).

Tabela 1 – Quadro geral de textos coletados por ciclos de eventos na CMO

	Correio	Estado	Folha	Globo	Totalização por ciclo de eventos
I - Apresentação	3	6	4	3	16
II - Audiências Públicas	-	-	-	-	-
III - Rel. de Receitas	-	-	-	2	2
IV - Rel. Preliminar	2	-	-	1	3
V - Emendas ao PLOA/Despesas	1	-	1	-	2
VI – Rel. Setoriais	4	4	5	4	17
VII - Impasse em torno de ajuste compensatório/CPMF	6	4	2	1	13
VIII - Revisão de Receitas / retomada dos Rel. Setoriais	1	4	-	3	8
IX - Relatório Final na CMO (Apresentação, discussão e votação)	6	2	5	4	17
X - Relatório Final no Congresso (Leitura e votação)	5	6	4	4	19
Totalização por veículo	28	26	21	22	97
%	28,9%	26,8%	21,6%	22,7%	100,0%

Por meio da seleção empreendida à parte do calendário de eventos da CMO, considerando apenas matérias do gênero *reportagem*, foram identificadas oito unidades¹⁸. A análise desse segundo *corpus* revela maior empenho por parte do Correio Braziliense na produção de noticiário, com cinco reportagens (62,5%). O Globo fecha a amostra, aparecendo com três reportagens (37,5%) – o fato de O Estado de São Paulo e a Folha de São Paulo não comparecerem nessa amostra não significa que não tenham publicado reportagens, mas que

¹⁸ Como assinalado no capítulo da metodologia, os dados referentes a essas reportagens não foram tabulados da mesma forma que as notícias coletadas na amostra principal, servindo apenas como base para inferências sobre características de matérias que, sem vinculação imediata com os fatos da agenda de tramitação da CMO, fossem pautadas pela busca de *furos* (notícias inéditas) ou com o objetivo de aprofundar temas específicos.

suas produções, nesse gênero noticioso, já terão sido computadas entre as reportagens identificadas por meio da coleta orientada pelo calendário de eventos da comissão.

5.1 Elementos de Classificação

O tratamento gráfico, a presença de “chamadas” (textos curtos, na primeira página, com o resumo das notícias), as informações de apoio e o próprio gênero jornalístico são indicadores da importância dos temas abordados pelos jornais. As matérias coletadas com base no calendário dos eventos mais importantes da tramitação do Orçamento foram também avaliadas quanto a esses quesitos.

5.1.1 Gênero

No conjunto dos 97 textos, três (3,1%) eram do gênero editorial (expressão da opinião do jornal). Outros 12 (12,4%) foram reportagens (textos com informações mais detalhadas dos assuntos, temas inéditos ou abordados por novos ângulos). O número de notas chegou a 23 (23,7%). As notícias foram predominantes, totalizando 59 textos (60,8%).

Tabela 2 – Gênero dos textos

Gênero	Nº matérias	%
Editorial	3	3,1
Nota	23	23,7
Notícia	59	60,8
Reportagem	12	12,4
Total	97	100,0

5.1.2 Chamadas

Verificamos que 22 matérias (22,7%) ganharam destaque em primeira página, fazendo parte desse grupo aquelas associadas à cobertura dos fatos relativos à votação da rejeição da CPMF, com repercussão envolvendo simultaneamente fontes do Executivo e do Legislativo. Admite-se, porém, que o critério de coleta, feita com base em calendário dos principais eventos, seja causa de percentual tão alto.

Tabela 3 – Presença de chamadas

Registro	Nº de matérias	%
Sim	22	22,7
Não	75	77,3
Total	97	100,0

Apesar da quantidade elevada de chamadas de primeira página, apenas no momento do anúncio do projeto orçamentário o tema logrou ser a manchete do dia, embora não como assunto exclusivo, já que estava conjugado ao registro do evento de lançamento do que se tratou à época como a “agenda social” do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em cerimônia presidida pelo próprio e com presença de todo o ministério, no Palácio do Planalto.

Quanto ao momento da aprovação da peça orçamentária, no Congresso, o evento mereceu chamadas relativamente discretas. Com quase três meses de atraso por conta da crise aberta com a queda da CPMF e o impasse envolvendo o Anexo de Metas, a decisão final talvez já não guardasse nenhum apelo novo: todos os jornais optaram, em 13 de março de 2008, por destacar em suas manchetes os números prévios da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) em 2007.

5.1.3 Posicionamento nas páginas

Observou-se que o noticiário sobre o Orçamento recebeu tratamento privilegiado nas edições nos dias examinados, com as notícias ocupando o alto das páginas, seja acima da dobra ou como matéria de página inteira e, quando fossem notas, como texto de abertura das respectivas colunas. Nessa condição especial, ficaram 74 dos 97 textos examinados (76,3%).

Tabela 4 – Posição dos textos nas páginas

Posição	Número de textos	%
Acima da dobra/página inteira	74	76,3
Abaixo da dobra	23	23,7
Total	97	100,0

5.1.4 Elementos de apoio: informativos/ilustrativos

Com relação aos elementos ilustrativos de informações de apoio, verificamos que as matérias receberam tratamento que pode ser considerado cuidadoso. Das 97 matérias, 33

(34%) foram editadas ao menos com fotografias dos eventos ou dos personagens envolvidos. Um grupo de 29 matérias conjugou pelo menos dois tipos de recursos ilustrativos e informativos, entre fotografias, textos de apoio, tabelas, gráficos ou tópicos-resumo (como frases dos personagens ou os pontos principais do conteúdo). Apenas 35 textos (36,1%) não contaram com qualquer tipo de elemento ilustrativo – mas, a rigor, depois de se retirar desse grupo as 23 notas e três editoriais coletados (já que estes normalmente são publicados sem elementos ilustrativos), sobram apenas nove matérias publicadas sem qualquer elemento ilustrativo. Na tabela abaixo, podem ser vistos, de forma mais detalhada, os dados mencionados resumidamente.

Tabela 5 – Presença elementos informativos nos textos

Informações/ilustrações	Número de textos	%
Box + tópicos-resumo	1	1,0
Desenho	1	1,0
Fotos	33	34,0
Fotos + box	1	1,0
Fotos + box + tabela	1	1,0
Fotos + info	2	2,1
Fotos + tabela	2	2,1
Fotos + tópicos-resumo	3	3,1
Fotos + tópicos-resumo + tabela	1	1,0
Gráfico	1	1,0
Gráfico + tabela	2	2,1
Info	8	8,2
Info + box	1	1,0
Nenhuma	35	36,1
Tabela	2	2,1
Tópicos-resumo	3	3,1
Total	97	100,0

5.1.5 Seção

Do conjunto da amostra, à parte os três editoriais (3,1% das 97 matérias), apenas três textos (3,1%) foram publicados em seção dedicada a temas de economia. Outras 27 (27,8%) matérias saíram em sessão exclusivamente dedicada à cobertura política – números que se referem ao Correio Braziliense, que intitula tal seção com nome “Política”. Os demais jornais publicaram suas matérias predominantemente nas seções onde conjugam informações políticas (atividades das Casas do Congresso e governo) e notícias gerais do país – no jornal O Estado de São Paulo, a seção correspondente chama-se “Nacional”; na Folha de São Paulo, emprega-se a designação “Brasil”; o Globo adota o termo “País”.

Importa assinalar que, independentemente do nome atribuído à seção, o noticiário sobre o tema orçamentário, no período em exame, sempre esteve abrigado em espaço editorial dedicado – de forma exclusiva ou não – a assuntos políticos, o que nos parece de fato como a solução mais natural, visto tratar-se de temática que se desenvolve no âmbito das relações políticas, numa linha de interação entre Executivo e Legislativo.

Tabela 6 – Seções em que os textos foram publicados

Seção	Número de textos	%
Economia	3	3,1
Editoriais	3	3,1
País/Nacional/Brasil	64	66,0
Política	27	27,8
Total	97	100,0

5.2 Elementos de Análise

5.2.1 *Temas predominantes*

A rejeição da proposta de emenda à Constituição (PEC) que prorrogaria por mais quatro anos a CPMF pode ser interpretada como um momento de “quebra da normalidade” dos trabalhos da Comissão Mista do Orçamento (CMO). A partir desse fato, em 13 de dezembro de 2007, que determinou a paralisação da tramitação da peça orçamentária, o debate na imprensa seguiu por muito tempo na seguinte linha: como seria compensada a perda de arrecadação de mais de R\$ 38 bilhões, para reequilibrar o balanço entre receitas e despesas do Orçamento.

Na consolidação dos resultados, esse conflituoso debate – em torno de como seriam cortadas despesas e/ou ampliadas receitas – está representado por meio da subcategoria Macropolítica, com a nomenclatura “MP: Equilíbrio Orçamentário (Ajustes compensatórios/CPMF)”. Sua relevância reflete-se nos dados: entre as 21 categorias que se referem aos temas predominantes, essa foi a que concentrou o maior número de matérias: 20 das 97 que integram a base empírica da pesquisa (20,7% do total).

Na segunda posição, com idêntica quantidade de matérias, aparecem duas categorias: a que se denominou “Anexo de Prioridades”, relativa ao noticiário sobre as denúncias do “contrabando” de emendas supostamente irregulares, por meio do chamado Anexo de

Prioridades¹⁹; e a categoria “Emendas Parlamentares: definição de cotas, proteção de cortes e/ou ampliação de valores”. Para cada uma, foram contadas 12 matérias (12,4%).

Nesse ponto, vale uma importante consideração: a opção por classificar o debate sobre o Anexo de Prioridades em categoria autônoma não permite desconsiderar que essa questão orbitou igualmente em torno de alterações ao Orçamento, por meio de emendas parlamentares. Assim, poderia ser igualmente válido, em termos de análise, considerar como um único bloco as duas categorias acima citadas, sob a nomenclatura geral de “Emendas Parlamentares”. Com essa fusão, fica evidenciada a grande atenção dispensada às emendas no noticiário, como foco central de 24 matérias (24,8% do total).

A seguir, em posição bem mais modesta, aparece a categoria denominada “Pressões do Governo”, onde se registram sete matérias (7,2%) que arrolam argumentos para que o Legislativo apresse a votação do Orçamento, já com atraso caminhando para três meses. Os parlamentares são “alertados” para o risco de parada das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e para a hipótese de comprometimento do tempo necessário para o empenho (autorização inicial para os gastos) das emendas parlamentares ainda no primeiro semestre, devido aos impedimentos da legislação eleitoral. O próprio presidente da República entra no debate, para cobrar “responsabilidade” aos senadores e deputados.

As políticas públicas setoriais (PS), vistas em conjunto, são tratadas como tema predominante em oito matérias (8,2% do total), com a seguinte distribuição: categoria “PS: Área Social” (seis matérias, ou 6,2%); “PS: Área Social + Educação (uma matéria, ou 1%); e “PS: Defesa e Área Social” (uma matéria, ou 1%). Evidencia-se, portanto, uma discreta atenção aos temas que dizem respeito às políticas públicas em áreas de grande interesse da população.

¹⁹ Esse anexo integra, como um de seus anexos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), encaminhada ao Congresso em abril e votada antes do recesso do meio do ano. Em 2007, contudo, o governo deixou de apresentar o anexo, alegando que as ações prioritárias deveriam ser retiradas do Plano Plurianual (PPA), só apresentado ao Congresso no segundo semestre. Por considerar que o anexo faz parte de previsão constitucional, o relator da LDO para 2008, deputado João Leão (PL-BA), defendeu que o documento fosse criado pela CMO. Esse entendimento foi aceito, criando-se o anexo com base em emendas apresentadas por 16 bancadas estaduais e 96 parlamentares. Em seguida, o rol de ações foi também incluído no PPA, pelo relator dessa lei, Cláudio Vignatti (PT-SC), o mesmo procedimento adotado pelo relator da LOA de 2008, deputado José Pimentel (PT-CE), a quem coube fazer as indicações dos recursos para as ações. Contrária ao arranjo, a cúpula do PSDB obstruiu a votação do Orçamento pelo Congresso, até assegurar a exclusão do anexo e garantir a redistribuição dos recursos entre as emendas de bancadas de todos estados.

Na categoria “Orçamento Emperrado”, foram enquadrados seis textos (6,2%) que se referem a balanços das dificuldades para a aprovação do Orçamento. Sem predominância de temas específicos, esse grupo de matérias também inclui textos que versam sobre adiamentos das datas do cronograma de tramitação.

Na seqüência, aparece um grupo de cinco matérias (5,2%) classificadas na categoria “Estratégia de Negociação”, em que há predomínio de informações sobre tratativas para as votações. Segue, bem perto, a categoria “Estratégia de Votação (governo x oposição)”, sobre notícias em que os líderes dos diversos partidos e blocos manifestam argumentos para justificar recusa ou apoio às votações que estão por acontecer.

Com três matérias (3,1%), a categoria “Competência sobre Ajustes (Congresso x Executivo)” reflete o conflito estabelecido logo após a queda da proposta de renovação da CPMF, quando representantes do Congresso reagiram à afirmação do ministro da Fazenda, Guido Mantega, de que o Orçamento seria retirado do Congresso. Na seqüência, ficou estabelecido que os cortes de despesas seriam negociados entre todos os Poderes, inclusive o Judiciário, cabendo à CMO executar as decisões no relatório final, do deputado José Pimentel (PT-CE).

Destacamos, ainda, os resultados computados na categoria “CMO (Papel e/ou fim da Comissão)”, relativos a três matérias (3,1%) que se seguiram ao caso do Anexo de Metas, momento em que o PSDB sustentou debate sobre a legitimidade desse colegiado e chegou a propor sua extinção. Com mesmo número de matérias (3), estão ainda duas outras categorias: “Demanda Estadual”, referente a notícias em que se abordaram questões do interesse específico de estados (no caso, Rio de Janeiro e São Paulo); e “MP: Equilíbrio Orçamentário (crescimento de despesas)”, em que a preocupação era indicar áreas com despesas em crescimento e sobre as quais poderiam incidir cortes.

Dentro da categoria ampla Macropolítica, observa-se ainda a categoria específica “MP: Salário Mínimo”, com duas matérias (2,1%) centradas em informações acerca da proposta do Salário Mínimo para 2008.

Cita-se, ainda, a categoria “MP: Despesas Salariais”, com uma única matéria (publicada em momento anterior aos problemas gerados pela CPMF e fora, portanto, do contexto das discussões sobre cortes) focada na preocupação com a evolução do custo da folha salarial do governo.

Antes da queda da CPMF, as receitas orçamentárias aparecem em dois contextos distintos e, por isso, optamos por abrigar também cada uma das matérias em diferentes categorias: na categoria "Receita (CPMF)", temos uma notícia (1%) que aborda iniciativa do partido Democratas em questionar a inclusão dessa receita no projeto do Orçamento de 2008, uma vez que estava prevista sua extinção ao fim de 2007. Outra categoria – "MP: Receitas (1ª reestimativa)" – também abrigou uma única matéria, que tratava dos resultados da primeira revisão da arrecadação prevista para 2008.

Duas outras categorias, devido às peculiaridades dos assuntos, servem ao enquadramento de apenas uma matéria cada uma: "Audiências Públicas", com uma reportagem sobre os encontros regionais para coleta de sugestões ao projeto do Orçamento, e "Fiscalização Orçamentária", como notícia sobre decisão da CMO de pedir ao Tribunal de Contas uma auditoria nos custos unitários de obras que, conforme denúncia, trariam indícios de superfaturamento.

Tabela 7 – Temas predominantes

Tema	Número de textos	%
MP: Equilíbrio Orçamentário (Ajustes compensatórios/CPMF)	20	20,6
Anexo de Prioridades	12	12,4
Emendas Parlamentares: definição de cotas, proteção de cortes e/ou ampliação de valores	12	12,4
Pressão do Governo	7	7,2
Cronograma de tramitação: adiamento e/ou atraso	6	6,2
PS: Área social	6	6,2
Estratégia de negociação	5	5,1
Estratégia de votação (Governo x oposição)	4	4,1
Votação em Plenário	4	4,1
CMO (papel e/ou fim da comissão)	3	3,1
Demanda Estadual	3	3,1
MP: Equilíbrio Orçamentário (crescimento de despesas)	3	3,1
Competência sobre ajustes (Congresso x Executivo)	3	3,0
MP: Salário mínimo	2	2,1
Audiências públicas	1	1,0
Fiscalização orçamentária	1	1,0
MP: Despesas salariais	1	1,0
MP: Receitas (1ª Reestimativa)	1	1,0
MP: Receitas (CPMF)	1	1,0
PS: Área social + educação	1	1,0
PS: Defesa + Área social	1	1,0
Total	97	100,0

5.2.2 Fontes

Como antecipamos no capítulo referente à metodologia, no decorrer da pesquisa concluímos pela impossibilidade de classificar o material coletado com base no critério de “fonte principal”. Na prática, o que se verifica é que os repórteres, partindo de um determinado “gancho” – um tema no qual se perceba apelo noticioso, em conformidade com os valores-notícia –, articulam falas de diferentes personagens, sem que se possa atribuir a qualquer um, na maior parte das vezes, papel predominante nas notícias.

De toda maneira, depois do exame das 97 matérias coletadas, foi possível constatar que a cobertura ao processo de tramitação do Orçamento, no período em questão, sem recorrer a análises de especialistas ou entidades envolvidas em ações de *advocacy*, em questões de políticas públicas, cumpriu um roteiro esperado: eventuais matérias de denúncias somadas ao acompanhamento dos fatos principais do calendário de eventos, focado na atuação de restrito grupo de parlamentares (líderes partidários e dirigentes da CMO, basicamente).

Da cúpula do governo, o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, sobressaiu-se no noticiário, fato justificado por seu papel de coordenador do planejamento orçamentário. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, apareceu apenas em notícias publicadas nos dois dias que se seguiram à queda da CPMF, com manifestações que serviram para alimentar conflito com o Legislativo, ao declarar que o projeto orçamentário seria retirado do Congresso. Os demais ministros ficaram de fora do noticiário, embora se saiba que, durante a tramitação, a cada ano, sempre tentem mobilizar apoio parlamentar para ampliar os recursos para suas áreas. Nesse caso, duas hipóteses podem ser levantadas: ou os ministros privam-se de comentar publicamente os programas e gastos previstos ou não são acionados pela imprensa para tal.

Quanto ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os dados mostram que foi personagem de destaque em seis matérias, tendo seu nome associado a textos publicados no momento de apresentação da proposta orçamentária, em meio ao lançamento da chamada “agenda social” do segundo mandato, ou na fase final da tramitação. Na reta final, tendo em vista o atraso na votação, o presidente saiu a campo para cobrar da base de apoio empenho para que o projeto fosse aprovado e, em menção ao conjunto dos parlamentares, “responsabilidade com o país”.

No intuito de verificar possível aderência entre as notícias e enfoques de políticas públicas, o formulário apresentou, no campo referente às “fontes”, espaço para a identificação de especialistas oferecendo comentários sobre os temas em debate. Em todo o período, apenas três foram chamados a oferecer análises, mas sempre sobre questões afetas ao equilíbrio do Orçamento, do ponto de vista das finanças públicas²⁰.

5.2.3 Enfoque predominante

Tabela 8 – Enfoque predominante

	Número de matérias	%
Acordo	18	18,6
Conflito	30	30,9
Desvio	15	15,5
Falha	10	10,3
Contenção	3	3,1
Excesso	11	11,3
Outros	10	10,3
Total	97	100,0

5.2.3.1 Conflito

Um aspecto marcante do Orçamento como tema noticioso é o tratamento das informações por meio do enfoque do conflito. Os resultados mostram que, das 97 matérias, 30 (30,9%) foram narrativas estruturadas com base nesse valor-notícia. Os jornalistas evidenciam a compreensão do debate orçamentário como um campo permanente de disputas, procurando enfatizar essa percepção com os mais variados recursos narrativos.

²⁰ Ao Globo (01.09.07, p. 12), o especialista em Finanças Públicas Raul Veloso assinalava: “É preocupante ver que os gastos públicos estão crescendo mais do que o PIB, sendo que o certo deveria ser o contrário”. Na mesma data, em texto publicado pelo Estado de São Paulo, Amauri de Souza, vinculado ao Instituto de Estudos do Trabalho (IETS), contribuía com análise coerente com a linha da matéria, destinada a mostrar, conforme o título, que as “contas das promessas de Lula não fecham”. Ao repercutir o fim da cobrança da CPMF, O Globo volta a ouvir um especialista (14.12.07, p. 15), desta vez o presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Márcio Pochmann, que propõe compensar a perda da arrecadação do tributo com a redução do volume de recursos destinados ao pagamento da dívida pública, mediante a redução da taxa primária de juros (Selic).

Como exemplo, citamos texto publicado no momento da apresentação do projeto orçamentário, em que o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, certamente instado a falar sobre a CPMF, já alertava para o fato de que, se o Congresso não aprovasse a prorrogação do tributo, os parlamentares teriam de “encontrar um jeito” de cortar R\$ 39 bilhões de despesas. “Vamos jogar no campo deles”²¹, disse então. O ministro usa uma sentença que revela indiscutível disposição para um embate com o Legislativo em torno da questão da CPMF, o que foi perfeitamente captado pelo repórter e realçado na notícia.

Eventualmente, os fatos ainda estão por acontecer, mas os relatos da mídia já antecipam o clima de conflito em que deverão se desenvolver. Assim, no momento em que se debate o valor da cota a ser destinada a cada parlamentar para o atendimento das emendas parlamentares individuais, o repórter anuncia que os “senadores que integram a Comissão Mista do Orçamento (CMO) devem esperar para hoje uma discussão acalorada”²². Não se trata, enfim, simplesmente de anunciar um evento, mas de pontuar as circunstâncias em que, na visão do repórter, os fatos deverão se desenvolver.

Os acontecimentos podem ser levantados à visibilidade noticiosa em termos que até evocam drama de *guerra* ou *revolta*, como no episódio da derrubada da cobrança da CPMF, quando o governo cogitou retirar o projeto orçamentário do Congresso, provocando forte reação dos parlamentares. Ao abordar a discussão, o jornalista escreve: “A primeira batalha depois da amarga derrota da votação da CPMF ocorreu ontem na CMO”, onde deputados e senadores “ensaiaram uma rebelião”²³.

Nesse mesmo contexto de derrota da proposta de prorrogação do tributo, o presidente da CMO, senador José Maranhão (PMDB-PB), por meio da mídia, investe contra a pessoa do ministro da Fazenda, Guido Mantega, responsável pelo anúncio sobre a intenção de retirada do projeto do Congresso para os ajustes que seriam necessários: “O ministro não é o papa. O papa é que é infalível. O ministro não pode arbitrar essa solução”²⁴.

Ao dramatizar o conflito, o repórter eventualmente é favorecido pelas próprias fontes, autoras de declarações que, estrategicamente destacadas, ajudam a intensificar o clima de confronto. Como exemplo, nenhum dos quatro jornais deixou sem registro, já em março de

²¹ O Estado de São Paulo, 01.09.08, p. A6.

²² Correio Braziliense, 31.10.07, p. 4.

²³ O Globo, 14.02.07, p. 16.

²⁴ Correio Braziliense, 14.12.08, p. 3.

2008, a ameaça do governo em promover uma “enxurrada de medidas provisórias”²⁵ sobre o Congresso caso o Orçamento não fosse rapidamente aprovado.

Os embates no âmbito do Legislativo também se transformam em matéria-prima regular e muito bem aproveitada em narrativas de conflito. A questão do Anexo de Prioridades foi descrita de forma bastante peculiar por um repórter, na forma figurada de um embate físico entre o relator-geral, deputado José Pimentel (PT-CE), e a deputada Rose de Freitas (PMDB-ES). Segundo o jornalista, o deputado “trombou” com a deputada e os dois acabaram trocando “caneladas públicas” na CMO.

5.2.3.2 *Acordo*

O enfoque noticioso do *acordo* pode ser entendido como um contraponto ao quadro das narrativas que se sustentam no *conflito*. Para a mídia, como observado por Katz (1999, p. 55), não basta promover o conflito, havendo ainda que acompanhar os desdobramentos dos fatos, narrar o desfecho e até mesmo “celebrar a resolução”.

Na cobertura à tramitação do Orçamento de 2008, nos quatro jornais pesquisados, verificamos que 18 das 97 matérias (18,6%) ou noticiam acordos ou sinalizam movimentos que se encaminham nesse sentido. Como exemplo, citamos matéria intitulada “Orçamento sai hoje do papel”²⁶, que tem como “gancho” a proximidade da votação da peça orçamentária. Afirma o texto:

“Líderes da oposição e da base firmaram um acordo para votar, na tarde de hoje, o Orçamento de 2008. O entendimento só foi possível com a exclusão do anexo de metas e prioridades e a redistribuição de R\$ 534 milhões que inicialmente foram destinados a emendas de um pequeno grupo de parlamentares.”

Depois desse registro principal, contudo, novos elementos vão sendo adicionados à narrativa, como o balanço dos estados que perderam ou ganharam com a redistribuição dos recursos do citado anexo, seguindo os mesmos critérios já aplicados para o atendimento das emendas de bancadas. “Mas nem todo mundo gostou da solução”, como salienta o repórter, para imediatamente acrescentar novos elementos conflituosos em torno dos quais ainda há de se fazer acordos, como parte de um enredo contínuo.

²⁵ Os quatro jornais repercutiram a afirmação do ministro Paulo Bernardo, em edições entre 27 e 29.02.08.

²⁶ Correio Braziliense, em 12.02.08, p. 2.

5.2.3.3 *Desvio*

O registro noticioso do *desvio* esteve presente em 15 das matérias do grupo examinado (15,5%). Importa salientar, porém, que a maior parte dos textos enquadrados na categoria *conflito* trata, em realidade, de ocorrências que representam desdobramentos conflituosos de situações originalmente apontadas como desviantes em relação a padrões éticos ou normativos. Por essa razão, entendemos que esse seja o valor-notícia que orienta preferencialmente o olhar da mídia sobre o Orçamento.

O desvio pode ser representado, por exemplo, pela promessa descumprida ou por uma conduta considerada demagógica. É nesses termos que reportagem publicada durante o ciclo “IV- Relatório Preliminar” discute a questão das audiências públicas promovidas pela CMO, em tese para levantar sugestões da sociedade sobre o tema orçamentário²⁷. O título já resume qual enquadramento foi dado à questão: “Veto à participação popular”. No texto, o repórter registra que o relatório a ser votado naquele dia derrubara dispositivo que garantia prioridade para o aproveitamento de ações sugeridas por entidades da sociedade civil que compareceram às audiências.

Conforme o repórter, “a forma final do texto contrasta com o clima de ufanismo que a CMO levou para os estados que visitou”. O mesmo jornalista havia produzido anteriormente ampla reportagem sobre o processo de consulta popular promovido pela CMO (texto identificado na amostra de oito reportagens coletadas fora do calendário de datas-chave da tramitação). Tendo como “gancho” a audiência final, em Brasília, a primeira matéria resulta em notícia que, nos seus termos, permite uma leitura positiva acerca da iniciativa da CMO, no sentido de estimular o debate público do projeto orçamentário. Assim, ao constatar o recuo em relação ao aproveitamento das emendas populares, o jornalista encontra motivação para a denúncia do que teria se tratado, no momento inicial, de um simples ato demagógico.

Podemos citar ainda a notícia intitulada “Congresso reforça o caixa de prefeitos com R\$ 3,1 bi em emendas”, em que o repórter começa por lembrar que, no ano eleitoral de 2008, as prefeituras do país vão dispor desse montante de recursos para “tocar obras como construção de praças, quadras poliesportivas, calçamento de ruas e *compra de ambulâncias*” (grifo nosso). Adiante, o autor do texto não apenas reforça o sentido eleitoral dos gastos, como também lembra que a compra de ambulâncias “foi o foco do escândalo dos

sanguessugas [sic] em 2006” – episódio que gerou a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Sanguessugas.

O noticiário sobre uma das reuniões em que se debatiam os relatórios setoriais também ganhou efervescência por conta de denúncias publicadas²⁸ na imprensa, a partir de estudo produzido pelo deputado Geovanni Queiroz (PDT-AM), em que esse parlamentar apontava indícios de superfaturamento em ampla lista de obras incluídas no projeto do Orçamento de 2008. Embora o deputado já houvesse encaminhado ofício à CMO sugerindo a investigação dos fatos, somente após a divulgação pública do caso a presidência do colegiado requereu diligência ao Tribunal de Contas da União e solicitou pedido de esclarecimentos aos órgãos do governo responsáveis pelas obras citadas.

Até aquele momento, o andamento da análise e da votação dos relatórios setoriais – no nosso entendimento, a etapa mais propícia para reportagens com análise sobre a qualidade dos gastos em cada área de governo – não chamara a atenção da mídia. A repercussão do estudo, no entanto, motivou declarações à imprensa por parte do procurador da República junto ao TCU, Lucas Furtado, que serviu para amplificar o interesse no caso. De acordo com o procurador, os parlamentares adotavam a prática de “usar emendas ao Orçamento para cobrar propinas de empreiteiras”²⁹. Instado pelos integrantes da comissão a se manifestar sobre a declaração, o presidente da CMO, José Maranhão (PMDB-PB) acabou divulgando uma nota de repúdio.

Se as explicações do Executivo não forem convincentes, vamos rejeitá-las [as obras], mas isso não autoriza o procurador a fazer acusações levianas, irresponsáveis e criminosas aos membros desta comissão (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2008, p. A6).

O estudo do deputado citava obras de tribunais de Justiça, da Câmara dos Deputados e do Senado (reforma ou construção de prédios-sede e anexos) – ou seja, não tratava apenas de projetos do Executivo, mas dos três Poderes. Também mencionava obras estaduais apoiadas com recursos federais, como a do Rodoanel paulista, orçada em R\$ 3,6 bilhões. Em relação a esse último projeto, o repórter do Estado de São Paulo acionou o Ministério dos Transportes e, conforme notícia posterior, também o governo paulista para esclarecimentos sobre os indícios de superfaturamento. Numa mesma linha, a resposta foi a de que o Rodoanel era uma

²⁷ Correio Braziliense, em 30.10.07, p. 7.

²⁸ Jornalista Élio Gaspari, em coluna publicada em 09.12.08, simultaneamente nos jornais O Globo e Folha de São Paulo.

²⁹ O Estado de São Paulo, em 12.12.08, p. A6.

obra complexa e não podia, em termos de custos, ser avaliada com base nos preços unitários da tabela do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

Como se pode notar, depois de divulgar a denúncia, o jornal abriu espaço para a manifestação dos órgãos envolvidos na polêmica. Desse modo, cumpriu-se o que os manuais de jornalismo recomendam, ou seja, ouvir todas as partes, como princípio de objetividade. Na literatura do *newsmaking*, a regra referente à obrigação de ouvir os *dois lados* é vista principalmente como parte dos rituais estratégicos de auto-proteção dos jornalistas contra os riscos inerentes à profissão – o de ser, por exemplo, acusado de assumir uma conduta parcial frente aos fatos (TUCMAN, 1999, p.74).

No entanto, o cumprimento desse ritual revela muitas vezes outro tipo de parcialidade, ao levar a mídia e seus profissionais a se contentarem com os argumentos das partes diretamente envolvidas, sem dar curso a outras visões, de fontes mais independentes. Um objetivo que, sem dúvida, exige dos profissionais a mobilização de fontes especializadas e maior tempo para consumir investigações mais profundas e amplas sobre fatos polêmicos – quando, do ponto de vistas das rotinas produtivas, o aspecto *tempo* impõe-se como um dos mais problemáticos com que a mídia se defronta.

O episódio iniciado com a denúncia do deputado Giovanni Queiroz nos pareceu exemplar devido ainda aos últimos desdobramentos associados à denúncia: na votação do relatório final do projeto do Orçamento, na CMO, foram retirados os R\$ 240 milhões previstos para as obras do Rodoanel em 2008. Como explicado pelos dirigentes da CMO e divulgado por toda a imprensa, teria havido uma “confusão”³⁰ no momento da votação do “destaque” (como se chamam os dispositivos apresentados pelos parlamentares para pedir a votação, em separado, de trechos de projetos) defendido pelo deputado, com o objetivo de cancelar toda a dotação para a obra. O destaque teria sido aprovado porque os parlamentares acreditavam que, naquele momento, o que estava sendo colocado em votação era o texto original prevendo os R\$ 240 milhões.

O curioso foi constatar que, após a retirada dos recursos do Rodoanel, saiu de cena a denúncia acerca das obras supostamente superfaturadas. Em seu lugar, um novo assunto ganhou destaque no noticiário sobre tramitação do Orçamento: a preocupação do governo paulista com a perda da verba e a movimentação dos parlamentares da bancada paulista para

³⁰ Folha de São Paulo, 29.02.08, pg. A7.

resgatar a dotação, o que acabou acontecendo como parte do acordo final para a votação do projeto do Orçamento na sessão do Congresso. Evidenciou-se nesse episódio tendência que os estudos no campo do *newsmaking* analisam com toda propriedade: primeiro, a maior abertura da imprensa para divulgar notícias que afetam pessoas ou instituições notáveis – no caso, os interesses do estado de maior força política e econômica do país; em segundo lugar, o fato de que a imprensa, em sua incessante busca pela novidade, passa de um tema a outro com grande velocidade, sem esgotar aspectos importantes das ocorrências antecedentes.

Com respeito ainda ao registro de fatos que configuram desvios de conduta, vale dizer que nenhum acontecimento ganhou tanta notoriedade quanto o episódio do Anexo de Prioridades. Como já assinalado anteriormente, a reportagem publicada pela Folha de São Paulo trouxe à tona a revelação de que emendas em valor correspondente a R\$ 534 milhões entraram de “contrabando” no Orçamento. O anexo havia sido incorporado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) por iniciativa da CMO, já que o governo havia deixado de incluir esse documento no momento em que encaminhou aquele projeto de lei ao Congresso. Ao preparar o Orçamento, contudo, o Executivo desconheceu as obras do anexo como parte das prioridades para 2008. Assim, a lista de obras do anexo – elaborado a partir de emendas de apenas 96 parlamentares e 16 bancadas – só passou a contar com recursos, no projeto do Orçamento, por indicações feitas mais uma vez pela CMO, a cargo do relator-geral, José Pimentel (PT-CE).

Embora o caso já estivesse sendo explorado pela mídia, a votação do relatório final do Orçamento na comissão teve prosseguimento. O substitutivo ao projeto do governo foi acolhido em votação simbólica – nesse caso, o voto dos líderes pode representar o de seus liderados, e basta os parlamentares permanecerem sentados para manifestar aprovação, sem necessidade de manifestação individual de cada presente. Em seguida, no entanto, a cúpula do PSDB firmou posição contrária à inclusão do anexo, apontando esse documento como veículo de “privilégios à revelia do bom senso”, conforme discurso do líder do partido no Senado, Arthur Virgílio (AM), repercutido por todos os jornais.

Outras demandas, inclusive da base governista, também dificultaram a imediata aprovação final do projeto do Orçamento, em sessão do Congresso. No entanto, a questão principal foi o Anexo de Prioridades. Para forçar a retirada do documento, o PSDB manteve, por quase duas semanas, os trabalhos em obstrução – uso de regras regimentais para impedir a realização das sessões. Até o acordo que possibilitou a votação final, em 12 de março, a

cúpula do partido sustentou discurso em favor de uma CPI para investigar os fatos relacionados ao anexo de obras. Passou a questionar, ainda, a legitimidade da CMO, chegando a propor a extinção do colegiado.

Nesse processo, os líderes tucanos geraram fatos que serviram para municiar a produção de matérias em que o *desvio* aparece como principal valor noticioso. A três dias da votação final do projeto orçamentário, sob o título “Partidos põem em xeque comissão de orçamento”³¹, noticiou-se a proposta tucana de extinção da CMO. O porta-voz da proposta foi o presidente do partido, senador Sérgio Guerra (PE). No texto, ele afirma que o colegiado “tem vícios e problemas que atingem todo o Congresso”.

Para o senador, a comissão havia se transformado “num núcleo de relações não republicanas”. Em sua avaliação, a CMO estaria funcionando como um “condomínio de um certo grupo [sic], com a cumplicidade das bancadas e do governo”. Na mesma notícia, outros entrevistados opinam sobre a questão levantada pelos líderes tucanos, mas cabe ao governista Carlito Mers (PT-SC) relativizar as críticas. Mesmo reconhecendo a procedência de parte dos problemas citados, Mers afirma que o cenário atual estaria, como disse, “muito melhor que a roubalheira que era antes”.

Ainda sobre o papel da CMO, a segunda matéria³² é uma reportagem de página inteira intitulada “Os donos do Orçamento” – com chamada em primeira página, em grande destaque, sob o título “Monopólio na Comissão de Orçamento”. O autor aborda resistências que estariam ocorrendo, no âmbito da comissão, às regras instituídas por resolução³³ editada em 2006, depois da CPMI das Ambulâncias (ou dos Sanguessugas, como também era referida na mídia), “para dificultar ações suspeitas e ilegais no Orçamento”.

Um título auxiliar, em segunda linha, adianta mais detalhes do tema focado, nos seguintes termos: “Grupo que domina há décadas a confecção da lei de gastos federais tenta evitar mudanças na comissão”. Em “silenciosa articulação”, reforça o texto, tal grupo estaria trabalhando pela derrubada de regra que determina a renovação anual de todos os integrantes da CMO.

³¹ O Estado de São Paulo, 09.03.08, p. A13

³² Correio Braziliense, 09.03.08, p. 2.

³³ Resolução nº 1/2006-CN, que regula o funcionamento da CMO e define regras para exame das matérias orçamentárias.

A reportagem cita, ainda nas primeiras linhas, nomes de parlamentares com mais de uma década de atuação na CMO, tidos como grandes conhecedores do regimento do Congresso e dos ritos da elaboração do Orçamento, bem como dos “macetes e atalhos para emplacar emendas”. A sugestão implícita, portanto, é de que todos os citados seriam os tais “donos” do Orçamento, todos igualmente resistentes à regra de renovação dos integrantes do colegiado.

No entanto, a leitura dos parágrafos seguintes mostra que parte dos citados, embora longevos na comissão, defendia expressamente a manutenção do rodízio ou, no máximo, mudanças pontuais nas regras – por exemplo, a manutenção do relator-geral do Orçamento do ano anterior, para que pudesse emprestar sua experiência ao sucessor. Suas fotos e resumos biográficos foram também destacados em quadro informativo complementar, o que decisivamente contribui para que figurem no mesmo contexto interpretativo sugerido pelos títulos e o parágrafo inicial. Uma sugestão agravada pelo fato de, na página, encontrar-se ainda outro quadro informativo sobre célebres CPIs que apuraram denúncias de desvios de recursos orçamentários.

Essa reportagem é citada com mais pormenores porque permite mostrar como, a partir de um “gancho” noticioso sustentado em indícios de *desvios*, repórteres e editores podem acentuar ainda mais a importância desse valor-notícia primário. Contribuem, para tanto, as formas narrativas escolhidas, títulos de forte apelo, a composição da página com fotos e quadros informativos de apoio que, em conjunto, acentuam determinados ângulos de informação. Não se quis dizer que, na citada reportagem, tenha havido deliberada intenção de distorcer fatos. Porém, é forçoso apontar que o tratamento geral do assunto, talvez motivado pelo interesse de levar informações interessantes aos leitores ou a imprensa na busca do “furo”, imprimiu ao trabalho nuances questionáveis.

O exame das reportagens selecionadas fora do calendário de eventos de tramitação também reforça a convicção de que, na cobertura ao Orçamento, os jornais dedicam especial atenção aos acontecimentos que enfocam desvios éticos ou irregularidades – sempre se poderá alegar que, na realidade, esses são os temas emergentes ou que sejam os que verdadeiramente interessam ao público. Das oito matérias identificadas, seis tratam de assuntos com essa conotação.

Dessa segunda amostra, o trabalho de investigação mais ambicioso foi veiculado pelo jornal O Globo, por meio de duas reportagens³⁴ publicadas em edições consecutivas, em que se revelou que deputados federais fluminenses beneficiavam ONGs de aliados políticos com emendas parlamentares. Algumas entidades citadas funcionavam claramente como biombo para que parlamentares pudessem administrar verbas de emendas de sua iniciativa, sobretudo recursos da área social – a legislação veda repasses a entidades em que os políticos e parentes sejam mantenedores ou dirigentes. Nas situações mais graves, como foi possível apurar, os recursos repassados eram simplesmente desviados, sem qualquer aplicação dentro dos objetivos previstos.

Nesse episódio, em que as denúncias foram bem documentadas, a repercussão foi reduzida. Não se verificou, ao contrário do que ocorreu com relação ao episódio do Anexo de Metas, um processo de intra-agendamento de mídias – ou seja, as reportagens de O Globo não motivaram outros órgãos da imprensa a entrar na cobertura do assunto. Talvez isso explique o fato de o assunto ter sido rapidamente esquecido, sem chegar à pauta de debates da CMO nem constituir propostas para investigações complementares.

5.2.3.4 Falha

Como exposto no capítulo dedicado às referências teóricas, acontecimentos em que se verificam situações de erros, situações adversas não previstas ou resultados fracassados estão inventariados nos estudos de *newmaking* como ocorrências de natural interesse para a mídia. No nosso estudo, identificamos tais registros com a denominação de *falha*, categoria em que se contabiliza 10 das 97 matérias do conjunto examinado (11,3%).

A expressão desse registro foi bem captada em duas notícias: a extinção do Programa Primeiro Emprego – decisão anunciada no momento em que o governo divulgou o projeto do Orçamento para 2008 e, simultaneamente, a proposta do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

³⁴ O Globo, 27.01.08, p.3 a 8; e 28.01.08, p. 3. Em 30.01.08, foi publicada ainda uma terceira notícia sobre a denúncia, em que o relator-geral do Orçamento, senador José Pimentel (PT-CE), salientava que os parlamentares são responsáveis pelas “emendas que apresentam e, se descumprirem a lei, estarão quebrando o decoro parlamentar”. Já o presidente da Confederação Brasileira dos Municípios, Paulo Ziulkoski, criticava o mecanismo das emendas parlamentares ao Orçamento da União, alegando que as emendas parlamentares são ineficazes “para o dinheiro público chegar às cidades”. Ele defendeu o repasse direto dos recursos às prefeituras.

Na Folha de São Paulo³⁵, o texto traz o título “Após fracasso, o governo sepulta o Primeiro Emprego”. Mais sóbrio, O Estado de São Paulo deu à notícia o título “Primeiro Emprego será extinto em 2008”.

Os repórteres enfatizam que o programa foi concebido como um dos mais importantes programas sociais do primeiro mandato do presidente Lula. O Estado destaca ainda que o Primeiro Emprego foi uma das principais bandeiras eleitorais da campanha que levou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder. A Folha estampou foto do presidente, junto a frases do discurso à época do lançamento: “Estamos dando a vocês, jovens, oportunidades que nós, políticos, tivemos”.

Esse valor-notícia aparece ainda em texto publicado no mesmo dia, referente ao lançamento da chamada Agenda Social, eixos de ação definidos para os quatro anos seguintes. Como denota o título do texto da Folha de São Paulo³⁶ – “Ministros se contradizem sobre verbas” –, o *script* do anúncio não havia sido perfeitamente preparado. A reunião acaba em “descompasso”, conforme o jornal, com desmentidos sobre recursos extras de R\$ 4,7 bilhões para Agenda Social (ações em Educação, Saúde e Assistência Social) no Orçamento de 2008. A notícia evidencia, portanto, o que pode ser definido como uma “trapalhada”.

Em avaliação mais ampla, a rejeição da CPMF³⁷ pode ser compreendida, com respeito ao projeto do Orçamento de 2008, como a grande falha de todo o processo. De certo modo, esse foi um desfecho relativamente inesperado, já que, antes de tropeçar no Senado, a proposta de renovação da cobrança do tributo passou pela Câmara dos Deputados com relativa folga de votos. A decisão dos senadores de derrubar a proposta acabou projetando sobre o Orçamento conflituoso processo de decisão acerca de cortes de despesas, para compensar perda de receitas em montante superior a R\$ 38 bilhões.

³⁵ Em 31.08.07, p. B1

³⁶ Em 31.08.07, p. A6

³⁷ A pesquisa não compreendeu o acompanhamento da tramitação da proposta de emenda à Constituição (PEC 89/07) que tratava da renovação da CPMF, de forma que, na base empírica, o tema só passou a ser considerado quando a matéria foi rejeitada pelo Senado e impactou concretamente o debate da proposta orçamentária, diante da necessidade de revisão das receitas para 2009 e promoção de cortes.

5.2.3.5 Excesso e Contenção

As marcas do *excesso*, como valor noticioso, são também encontradas no noticiário sobre o Orçamento, sobretudo no destaque conferido a números orçamentários que parecem ultrapassar medidas *razoáveis* ou que são de grande expressividade. É o que se nota quando a mídia põe em circulação alertas sobre o crescimento excessivo dos gastos públicos, como acontece em matéria intitulada “Orçamento 2008: gasto crescerá mais que PIB”³⁸. Nos termos da narrativa e do próprio título, o fato noticiado carrega a marca dos acontecimentos pouco razoáveis, próprio de uma gestão econômica irracional.

Isso traduz, sem dúvida, o apreço que os jornalistas da área econômica e mesmo dos que cobrem assuntos políticos costumam nutrir em relação ao princípio da responsabilidade fiscal. Em contrapartida, os grandes números são sempre bem-vindos quando associados a iniciativas de gastos em investimentos – do que pode ser exemplo matéria intitulada “União terá Orçamento com R\$ 37 bi para investir”³⁹.

A *contenção* está no pólo oposto, funcionando como referência à modéstia dos números, tanto para configurar fatos positivos quanto, eventualmente, negativos. Cita-se, como exemplo, notícia sob o título “Orçamento prevê correção de 7,15% para o mínimo”⁴⁰, remetendo à interpretação de que, para 2008, o “reajuste será o menor desde 2004”.

5.2.3.6 Outros

Nessa categoria, enquadrámos 10 textos (10,3%) em que o exame não permitiu definir, de forma evidente, um valor-notícia predominante entre os acima citados. Em alguns casos, os fatos eram apresentados em termos que poderiam ser compreendidos tanto como uma ocorrência conflituosa quanto como um acontecimento dentro da categoria a que chamamos *desvio*.

Estão no grupo, ainda, notícias em que se relatam anúncios das fontes sobre decisões de gastos ou cortes, sem uma “problematização” acerca de seus impactos ou conflitos de

³⁸ O Globo, em 01.09.07, p. 12.

³⁹ O Estado de São Paulo, em 13.03.08, p. A8.

⁴⁰ Folha de São Paulo, em 01.09.07, p. A6.

interesses envolvidos em tais medidas. Como exemplo, citamos matéria aberta com o seguinte texto:

As emendas parlamentares ao orçamento de 2008 também entrarão na redução dos gastos, informou ontem o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo. Preferencialmente, as emendas atingirão as emendas coletivas e de bancada, com a preservação das individuais. A meta do governo é cortar R\$ 20 bilhões dos gastos orçamentários, para compensar o fim da CPMF (O ESTADO DE SÃO PAULO, 04 jan.2008, p. 4).

Poder-se-ia argumentar que o texto expressa uma situação de conflito, mas há de se notar que as discordâncias não estão claramente apresentadas: compreender que a situação proposta pelo ministro – o corte sobre o valor das emendas parlamentares – abre um flanco de divergências com o campo parlamentar depende dos conhecimentos de que o leitor disponha sobre a importância de tais instrumentos para a atividade dos parlamentares.

5.2.3.7 Factual

Na concepção inicial desse estudo, adotamos a visão de que haveria a necessidade de classificar, em categoria específica, notícias que representassem registros meramente factuais dos acontecimentos. Na prática, essa categoria mostrou-se de aplicação duvidosa, o que nos levou a optar por sua exclusão, decisão esta já justificada no capítulo sobre os referenciais metodológicos. Leituras complementares vieram reforçar a compreensão de que os fatos nada mais são que os referentes primários das notícias, as quais nunca poderão ser reduzidas a simples e direta tradução da realidade – como imaginado na hipótese do espelho.

Mesmo no exemplo citado no tópico anterior, a título de ilustração sobre matérias que, aparentemente, funcionariam como simples relato de informações, concluímos que a aplicação do rótulo “factual” seria problemática. No jornalismo, a mera seleção de um acontecimento, entre tantas ocorrências, já representa em si uma primeira intervenção sobre a realidade, crescentemente ampliada a partir dos aspectos destacados ou descurados, as formas narrativas e a edição final do material selecionado e tratado, para, ao fim, serem elevados à esfera noticiosa.

Ao abordar o Orçamento, portanto, a mídia não o fará de forma asséptica, meramente factual. Ao contrário, os dados da pesquisa evidenciam, no caso da tramitação do projeto de lei para 2008, intervenções ativas dos profissionais no intuito de atribuir sentidos particulares aos acontecimentos abordados. Verifica-se uma nítida disposição crítica, numa dinâmica de

concorrência com os agentes do campo político pelo poder de afirmar o que podemos descrever como a “versão legítima e acabada” dos fatos.

Nesse sentido, como agentes de campo autônomo e compartilhando visões comuns sobre seu papel social, os jornalistas lançam mão de capital simbólico – suas competências e reconhecimento social, entre outras formas de capital – para trazer informações e interpretações que, no seu julgamento, merecem ou precisam chegar à esfera pública. Sem dúvida, esse esforço certamente é perpassado ainda pelas dinâmicas e conflitos internos ao campo, como as disputas por afirmação profissional e também a concorrência entre os veículos. Porém, de forma a consubstanciar nossa análise, e com atenção mais focada nos conflitos entre os campos da mídia e da política, destacamos a seguir exemplos de matérias em que se evidenciam situações ilustrativas:

a) Em referência ao PPA 2008-2011, o repórter abre notícia⁴¹ afirmando que o governo apresentou um “ousado” plano de investimentos, o qual deverá receber, segundo projeções do Ministério do Planejamento, recursos da ordem de R\$ 730 bilhões do Orçamento da União ao longo do quadriênio a que se refere. No segundo parágrafo, de forma contrastante, o plano antes referido como “ousado” passa a ser apresentado em termos bem diferentes: “Na prática, o PPA é um enunciado de boas intenções: estabelece metas para os próximos quatro anos, mas não há garantia de sua execução, mesmo porque a sociedade não acompanha os seus resultados”. Adiante, como metáfora sobre o excesso de otimismo dos dados do governo, o jornalista afirma que o PPA é tão “cor-de-rosa” que até mesmo as previsões anteriores de crescimento moderado da carga tributária foram revistas para menos, para dar a impressão, como fica entendido, de menor voracidade fiscal;

b) Ao divulgar o anúncio do projeto do orçamento de 2008, o repórter abre o texto afirmando que “o governo começa a se armar para as eleições municipais de 2008”⁴² e logo em seguida registra valores que serão investidos em ações na área social. No parágrafo seguinte, ressalva que o ministro Paulo Bernardo, do Planejamento, “evitou fazer conexões com as eleições” ao divulgar os números (provavelmente, esse ou outro repórter foi quem levantou pergunta sobre a possível conexão). Em seguida, como titular da fala (autorizada e legitimada em seu papel de analista, e não simples repórter), conclui: “Apesar do discurso [a

⁴¹ O Estado de São Paulo, em 31.08.07, p. A5.

⁴² Correio Braziliense, em 01.09.07, p 14.

negativa do ministro], na prática, são iniciativas que acabam se revertendo em votos da população de classe mais baixa”;

c) Na discussão sobre os ajustes após a queda da CPMF, os debates iniciais ficaram centrados na questão da repartição dos sacrifícios dos ajustes entre os Três Poderes (o governo defendia a manutenção dos investimentos do PAC, os parlamentares reagiam ao anúncio da pasta do Planejamento de que as emendas coletivas seriam sacrificadas e o Judiciário tentava minimizar possíveis cortes em suas obras). Na reportagem intitulada “Sem CPMF, Judiciário deve perder verba para obras”⁴³, os autores exploram as controvérsias em torno do assunto, ao tempo em que listam obras em execução ou apenas projetadas. Em seguida, em tom mais comum aos editoriais, sentenciam: “Há luxo e desperdício para cortar. A Justiça está empenhada na construção de novas e custosas instalações”;

Limitamo-nos a esses exemplos, mas muitos outros poderiam ser citados para demonstrar que, em suas narrativas em torno da discussão do projeto do Orçamento de 2008, os jornalistas estiveram freqüentemente mobilizados no esforço de apresentar suas próprias definições acerca dos acontecimentos relatados.

5.3 Conteúdos analíticos de políticas públicas

Os elementos desse campo do formulário de codificação foram concebidos com o objetivo de verificar se, ao abordar os programas e ações orçamentárias, os jornalistas exploravam com maior acuidade elementos de análise das políticas públicas. O interesse justificava-se na crença de que esse tipo de abordagem poderia ser uma importante contribuição da mídia para o estabelecimento de debates mais qualificados sobre a melhor distribuição de recursos entre as diversas despesas, seja quanto aos gastos propostos originalmente pelo governo ou em relação às alterações feitas na peça orçamentária pelo Congresso.

A expectativa era de que as notícias, ainda que de forma eventual, colocassem em perspectiva aspectos relativos à racionalidade do processo orçamentário. Ou seja, se as matérias enfocavam a qualidade do planejamento, considerando a adequação dos programas frente aos problemas que demandam intervenção pública, a consistência das metas fixadas e

⁴³ O Globo, em 15.12.07, p.13.

dos recursos reservados às ações, bem como a análise dos custos em comparação com os benefícios – nesse caso, sobretudo em relação às ações continuamente mantidas no Orçamento.

Confirmamos, contudo, que não é essa a lógica que orienta a cobertura jornalística – nesse aspecto, a mídia parece enquadrada nos termos em que o debate orçamentário está posto pelo próprio Congresso, ou seja, principalmente como um campo de disputas por fatias das receitas estimadas acima da projeção original do governo, para ampliação das despesas de investimento, especialmente para o atendimento dos interesses das bases eleitorais dos parlamentares.

Na ausência desse tipo de abordagem, optamos por substituir o que seriam os resultados dessa parte do levantamento por uma síntese dos principais momentos da tramitação, em cada ciclo, procurando destacar os temas dominantes – evidenciando as disputas por “nacos” das receitas extras e, depois da rejeição da CPMF, os conflitos entre os Três Poderes pela conservação de suas programações de gastos e o empenho dos parlamentares em preservar as emendas para despesas em seus estados.

a) Ciclo I: Apresentação do Orçamento – Os jornais, de forma semelhante, registraram os números referentes à arrecadação, nesse aspecto com menção à carga tributária, e os principais parâmetros econômicos utilizados para prever o comportamento da economia no ano seguinte. Houve ainda destaque para a política de superávit e registros sobre os grandes agregados de despesas, sobretudo para a educação, saúde, previdência e pessoal. Esse foi o momento de publicação das duas matérias que abordaram com maior pertinência conteúdos de análise de políticas públicas, nos dois casos textos referentes ao Programa Primeiro Emprego, que estava sendo desativado. As matérias mencionavam os objetivos associados ao programa, suas metas e resultados⁴⁴, que ficaram aquém do esperado e motivaram sua extinção. Não se registra cuidado parecido – demonstrar resultados de programas ou ações – em nenhum outro momento da cobertura. Sob o enfoque dos custos, o interesse dos jornalistas mostrou-se reduzido até mesmo quando o deputado Geovanni Queiroz (PDT-AM) patrocinou

⁴⁴ As matérias sobre o Primeiro Emprego foram publicadas pela Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, em 31.08.03, ambas informando que o programa foi criado para ser um dos carros-chefe da política social do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, envolvendo a concessão de benefício fiscal para empresas que empregassem jovens. O governo pretendia criar 260 mil vagas por ano, mas, em 2006, o número não passou de 15 mil. Segundo o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, o diagnóstico que embasava o programa estava errado e que, mesmo com o benefício aos empregadores, os jovens não conseguiam ter acesso ao mercado de trabalho por falta de qualificação.

denúncia sobre obras que, no entendimento desse político, traziam indícios de superfaturamento. Certamente, uma ação mais investigativa por parte da imprensa poderia ter ajudado a qualificar os debates em questão tão sensível.

b) Ciclo IV: Relatório Preliminar – Nessa fase, já tendo sido aprovada a primeira reestimativa da receita, a atenção dos jornalistas foi dirigida sobretudo para a questão em torno do estabelecimento de valor para a cota global das emendas parlamentares individuais. A intenção do relator José Pimentel era ampliar a cota para R\$ 7 milhões, acrescentando R\$ 1 milhão em relação ao valor vigente desde 2003. Com destaque, uma das notícias assinalava que o teto de tais emendas poderia aumentar “pela primeira vez desde o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva”⁴⁵. Outro texto narrava os conflitos em torno da decisão⁴⁶, assinalando que 70 das 225 sugestões apresentadas ao relatório preliminar tratavam de pedidos para ampliação da cota, em alguns casos para valor de até R\$ 15 milhões. Essa notícia era arrematada pelo seguinte comentário: “Uma das características recorrentes das emendas é a sua presença em escândalos de desvio de verbas públicas”.

c) Ciclo VI: Relatórios Setoriais e Ciclo VII: Recesso Parlamentar – Durante o Ciclo VI, com a rejeição da CPMF, instala-se a cobertura do debate sobre o que deveria ser feito para equilibrar as contas do Orçamento. As matérias começam a tratar dos conflitos em torno dos cortes – a cota de sacrifício de cada Poder para compensar a perda de arrecadação, com ênfase duradoura nas declarações do ministro Paulo Bernardo, do Planejamento, sobre a necessidade de cortar as emendas das bancadas dos estados. A cobertura segue nesse clima até a retomada dos trabalhos do Congresso, em fevereiro de 2009.

d) Ciclo VIII: Revisão de receitas e retomada das votações – No primeiro momento, a tônica recai sobre a *descoberta* de que os cortes serão menores em relação ao que anunciava o governo. Os jornais confirmam, ainda, que as emendas parlamentares serão totalmente mantidas. Na divulgação do Relatório Final, um dos textos atribui ao relator-geral uma “manobra”, em comum acordo com o governo, para fechar as contas e ainda aumentar o valor das emendas – ou seja, não se tratou apenas de conservação de valores. O deputado José Pimentel teria ampliado o superávit primário das empresas estatais, o que permitiu a redução da margem de economia do próprio governo, para a inserção de novas despesas pelos parlamentares. Desse modo, o valor global comprometido com as emendas subiu de R\$ 12,1

⁴⁵ Correio Braziliense, em 23.10.08, p. 8.

⁴⁶ Folha de São Paulo, 29.10.08, p. A6.

bilhões, para R\$ 14,9 bilhões⁴⁷. Pimentel, conforme o repórter, “inflou” as emendas e ainda tentou “disfarçar” o aumento ao falar à imprensa. Assim, o jornal acabou sugerindo aos leitores duas perspectivas de interpretação acerca dos fatos, ambas pela linha do desvio de conduta: uma faceta de hipocrisia e um despreço (por parte do relator e do próprio governo) com uma linha de política compromissada com o equilíbrio fiscal.

e) Ciclo IX: Relatório Final e Ciclo X: Votação no Congresso – O noticiário destacou o tema crucial desses dois momentos, que foi o episódio do Anexo de Prioridades. Entre as discussões secundárias, cita-se o caso do Rodoanel, mas nenhuma recebeu tratamento que possa se caracterizar como uma abordagem analítica de política pública.

⁴⁷ O Estado de São Paulo, em 14.02.08, p. A8.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

Não deveríamos ser apressados em concluir que a mídia impressa é indiferente em relação ao tema orçamentário. No entanto, como podemos verificar na pesquisa em torno da tramitação do projeto do Orçamento de 2008, a atenção ao assunto foi inconstante ao longo dos seis meses em que se prolongaram os trabalhos. Nesse tempo, momentos de dissipação da cobertura foram sucedidos por fases de renovação da noticiabilidade do tema em decorrência de acontecimentos excepcionais, consoante com as regras de seleção e hierarquização dos fatos que habitualmente determinam a formação da agenda noticiosa da mídia.

Tanto assim que, depois do relativo destaque conferido à divulgação da proposta, no final de agosto de 2007, pelo Executivo, a cobertura manteve-se discreta até a rejeição, no Senado, da proposta de renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), quando o tema voltou com intensidade à pauta dos jornais. Na seqüência, outro pico de atenção verificou-se durante o exame do relatório final do projeto na Comissão Mista do Orçamento (CMO), o que associamos a possível efeito da denúncia sobre suposto “contrabando” de emendas que possibilitou a inserção de recursos em obras do chamado Anexo de Prioridades, em valor global correspondente a mais de meio bilhão de reais – polêmica que se arrastou até praticamente a votação final da proposta no Congresso.

Observa-se, portanto, que a novidade – entendida como um dos valores noticiosos primários – de que se reveste o ato de divulgação do Orçamento não é suficiente para manter o tema em foco de maneira permanente. É necessária a interposição de novos acontecimentos, associados a outros valores-notícias, para suscitar o prolongamento do interesse no tema, tal como a excepcionalidade da rejeição de um dos tributos que daria suporte às receitas projetadas na proposta para o exercício seguinte. Ou, ainda, ocorrências reveladoras de condutas fora dos padrões éticos consensuais da sociedade, num processo de reiteração da moralidade coletiva.

O conceito de campo nos permitiu compreender ainda o debate orçamentário como o resultado de lutas em que se contrapõem indivíduos integrados a diferentes esferas autônomas de relações sociais, cada qual com sua lógica e interesses próprios. Com sua incessante busca por novas histórias e sua tendência em explorar fatos excepcionais, a mídia encontra nas ações e conflitos entre os agentes dos subcampos da política – Legislativo e Executivo, em seus embates internos ou recíprocos – fonte regular de informações necessárias à renovação

da agenda noticiosa. Porém, a mídia não atua como simples *informadora* dos acontecimentos e conflitos em que se debatem os agentes dos demais campos, já que seus profissionais estão freqüentemente empenhados em oferecer ao campo social amplo suas próprias definições acerca do significado dos fatos.

Os conflitos mais relevantes envolveram as decisões sobre os cortes de despesas para ajustar as contas orçamentárias ao fim da cobrança da CMO e as controvérsias que se seguiram à denúncia acerca do Anexo de Prioridades, com destaque ainda para as questões relativas ao valor da cota para as emendas individuais. Quase sempre os jornais tratam os fatos por meio de narrativas que concretizam a idéia de personagens que se antagonizam por questões ou interesses individuais ou, quando muito, por questões partidárias, sem colocar em relevo os ordenamentos sociais mais amplos que definem as posições em jogo.

Ao abordar as emendas parlamentares, os jornalistas o fazem com enfoque particularmente desfavorável à legitimidade das alterações promovidas pelos congressistas no projeto do Orçamento, com a finalidade de propor novas despesas – as quais, em 2008, mobilizaram recursos da ordem de R\$ 15 bilhões, o correspondente a quase 40% de todos os investimentos programados para o ano⁴⁸. Com freqüência, os repórteres mencionam fatos passados em que recursos associados às emendas foram alvos de denúncias de irregularidade ou investigações de comissões de inquérito. É de uso comum a expressão *emendas paroquiais*, traduzindo propósito menor ou mesmo sentido fisiológico⁴⁹ às obras e serviços defendidos pelos parlamentares.

Nem emendas nem programações de gastos definidas pelo governo são sistematicamente examinadas sob a ótica dos resultados – no sentido de tentar demonstrar se contribuem para alterar situações problemáticas da realidade, tipo de análise própria ao campo das políticas públicas. No entanto, os jornalistas demonstram evidente apreço ao princípio do equilíbrio fiscal, meta associada à contenção dos gastos correntes, o que se observa pela

⁴⁸ Como o Orçamento é apenas autorizativo, o que se verifica é que boa parte dos valores das emendas fica sem execução, ajudando a compor o superávit primário, a economia que o governo é obrigado a fazer para pagar os juros da dívida pública. No caso das emendas individuais, as liberações são parcelas liberadas como parte de negociações para garantir o apoio dos parlamentares às propostas legislativas de interesse do governo, questão tratada em estudos acadêmicos com as mais diversificadas abordagens, inclusive de que esse mecanismo seria essencial à manutenção da governabilidade.

⁴⁹ O conceito de fisiologismo aqui adotado faz referência a relações de poder político em que as ações e decisões envolvem troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses individuais, praticadas em meio à ausência de regulamentações proibitivas e, portanto, não representando atos abertos de corrupção.

freqüência com que se destacam supostos excessos de gastos com manutenção da máquina pública e em despesas salariais – idéias caras ao pensamento econômico liberal.

A marca principal da cobertura ao tema orçamentário, contudo, provém da concentrada atenção sobre fatos que, de algum modo, representariam uma propensão dos agentes políticos a romper padrões morais consensuais, em termos de conduta pessoal ou em relação a deveres públicos, notadamente acontecimentos associados a indícios de corrupção ou fisiologismo⁵⁰.

Nessa linha, o episódio do Anexo de Prioridades pode mesmo ser apontado como exemplo do “escândalo midiático”, tal como o fenômeno é descrito por Thompson. Em primeiro lugar, porque nesse episódio estava envolvido um “elemento de segredo”, representado por uma lista de obras prioritárias de cuja elaboração participou apenas uma parcela dos parlamentares. Em segundo, o fato de a criação da lista de prioridades de gastos ter sido aprovada na CMO sem observância a todas as regras regimentais, o que teria significado uma “transgressão” a normas estabelecidas.

Verificou-se, ainda, a articulação de um “discurso infamante” em torno do fato, alimentado pela freqüente publicação de matérias a respeito do “contrabando de emendas”. Mesmo sem punição aos envolvidos – e essa não é mesmo uma condição associada obrigatoriamente aos escândalos – a intensa repercussão das denúncias mudou o rumo dos acontecimentos: o anexo acabou sendo retirado da proposta orçamentária. Por último, registre-se que esse foi um típico episódio de luta interna ao campo político em que se colocou em jogo o “bom nome e a reputação” de integrantes e dirigentes da Comissão Mista do Orçamento, resvalando sobre a própria imagem do Congresso.

Constar que a atenção ao que chamamos desvios sobrepuja em muito a atenção dada ao debate sobre a qualidade dos gastos orçamentários não significa, contudo, uma absoluta condenação a esse tipo de enfoque. Ao contrário, vem quase sempre do trabalho da mídia investigações e denúncias que trazem à baila acontecimentos ocultos, de legalidade duvidosa, relacionados ao Orçamento. Sem dúvida, são iniciativas positivas para o questionamento das instituições políticas e da conduta de seus agentes, parlamentares ou gestores públicos. O que se deseja é apenas chamar a atenção para o risco de fomento a processo em que as denúncias

⁵⁰ O conceito de fisiologismo aqui adotado faz referência a relações de poder político em que as ações e decisões envolvem troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses individuais, praticadas em meio à ausência de regulamentações proibitivas e, portanto, não representando atos abertos de corrupção.

se multiplicam continuamente, sem investigações conseqüentes, deixando-se em plano muito inferior questões igualmente importantes, como nos parece ser o debate sobre a racionalidade do processo orçamentário e das políticas públicas no momento em que o Congresso discute os orçamentos anuais.

REFERÊNCIAS

- BREED, Warren. Controlo social na redação. Uma análise funcional. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 152-166.
- FONSECA JR, Wilson Correa da Fonseca. Análise de conteúdo. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio. *Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação*. 2. ed. São Paulo, 2006, p. 280-304.
- GALTUNG, Johan; RUGE, Mari H. A estrutura do noticiário estrangeiro: A apresentação das crises do Congo, Cuba e Chipre em quatro jornais estrangeiros. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 61-73.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos e pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007
- HALL, Stuart; CHRITCHER, Chas; JEFFERSON, Tony; CLARKE, John; ROBERTS, Brain. A produção social das notícias: O mugging nos media. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 224-248.
- HERSCOVITZ, Heloíza Golbspan. Análise de conteúdo em jornalismo. In: LAGO, Cláudia; BENETTI, Márcia (Orgs.). *Metodologia de pesquisa em jornalismo*. Rio de Janeiro. Vozes, 2007. Parte II, Cap. 2, p. 123-142.
- KATZ, Elihu. Os acontecimentos mediáticos: o sentido de ocasião. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 52-60.
- KEY JR, V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT. *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2006, v. 2, c. 1, p. 33-41.
- KUNTZ, Rolf. Marrom é a realidade, não a imprensa. *Último Segundo*. São Paulo, 12 jun. 2007. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/>>. Acesso em: 3 ago.2007.
- LEWIS, Verne B. A ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT. *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: Enap, 2006, v. 2, c. 1, p. 43-69.
- MOLOTCH, Harvey; LESTER, Marilyn. As notícias como procedimento intencional. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 34-51.
- RODRIGUES, Adriano Duarte. O acontecimento. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 27-33.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2006, v. 1, c. I, p. 21-42.

SCHLESINGER, Philip. Os jornalistas e sua máquina do tempo. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 177-190.

SILVA, Luiz Martins da. *Sociedade, esfera pública e agendamento*. Cláudia; BENETTI, Márcia (Orgs.). *Metodologia de pesquisa em jornalismo*. Rio de Janeiro. Vozes, 2007. Parte I, Cap. 4, p. 84-104.

SOLOSKI, John. O jornalismo e o profissionalismo: alguns constrangimentos no trabalho jornalístico. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 91-100.

THOMPSON, Jonh B. *O escândalo político: Poder e visibilidade na era da mídia*. Rio de Janeiro. Vozes. 2000.

TRAQUINA, Nelson. As notícias. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2. ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 167-176.

TRAQUINA, Nelson. *Introdução*. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2 ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 133-141.

TUCHAM, Gaye. Contando “estórias”. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2 ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 258-262.

WHITE, David Manning. O gatekeeper: uma análise de caso na seleção de notícias. In: TRAQUINA, Nelson (Org.). *Jornalismo: questões, teorias e estórias*. 2 ed. Lisboa: Vega, 1999, p. 142-151.

WOLF, Mauro. *Teorias da Comunicação*. 8. Lisboa: Editorial Presença, 2003.

ANEXO 1 - MAPA DE PESQUISA

**DATAS DE COLETA SIMULTÂNEA DE DADOS
FOLHA DE SÃO PAULO - O GLOBO – O ESTADO DE SÃO PAULO –
CORREIO BRAZILIENSE**

Ciclo	Mês	Data	Ocorrência
I - Apresentação do Orçamento	Agosto	30	Coletiva de divulgação
		31	Envio ao Congresso
	Setembro	1	Repercussão
		2	Repercussão
II - Audiências Públicas	Outubro	8	Última audiência pública
		9	Repercussão
III - Relatório de Receitas (RR)	Outubro	11*	Apresentação do RR
		12	Repercussão
		17	Aprovação do RR
IV - Relatório Preliminar (RP)	Outubro	18	Repercussão Apresentação do RP
		19	Repercussão
		24	Fim de prazo para emendas ao RP
		25	Repercussão
		30	1ª Previsão de votação
		31	Repercussão
	Novembro	7*	Aprovação do RP
		8	Repercussão
V - Emendas ao PLOA/Despesa	Novembro	14	Fim de prazo para emendas
		15	Repercussão
		23	Aprovado Relatório de Admissibilidade de Emendas
		24	Repercussão
VI - Relatórios Setoriais	Dezembro	6*	Aprovados dois relatórios setoriais: Agricultura e
		7	Repercussão
		12	CMO suspende reunião: Plenário do Senado vota CPMF
		13	Senado rejeita CPMF
		14	Repercussão
		15	Repercussão
		20	Jornais divulgam adiamento de votação do orçamento para fevereiro
		21	Repercussão
VII - Impasse em torno de ajuste compensatório/CPMF	Janeiro	3	Paulo Bernardo anuncia pacote fiscal
		4	Repercussão
		8	Repercussão
		9	Repercussão
		10	Governo e Congresso negociam cortes de despesas
		11	Governo e Congresso negociam cortes de despesas
		12	Governo e Congresso negociam cortes de despesas
		17	Governo e Congresso negociam cortes de despesas
24	Governo e Congresso negociam cortes de despesas		

Ciclo	Mês	Data	Ocorrência
VIII - Revisão de Receitas e retomada das votações dos Relatórios Setoriais	Fevereiro	11*	Apresentação de nova reestimativa de receitas
		12	Aprovada nova reestimativa de receitas
		13	Aprovado último relatório setorial
		14	Repercussão
IX - Relatório Final na CMO (Apresentação, discussão e votação)	Fevereiro	19*	Relator Geral divulga Relatório Final do Orçamento
		20	Repercussão
		21*	CMO: Relatório deve ser lido, mas não há acordo
		26	Folha publica denúncia sobre regularidades no Anexo de Metas/Aprovado Relatório de Obras com Irregularidades
		27	Repercussão
		28	CMO aprova Relatório Final
		29	Repercussão
X - Relatório Final no Congresso (Leitura e votação)	Março	6	Impasse provoca adiamento de votação
		7	Impasse permanece
		8	Impasse permanece
		9	Impasse permanece
		10	Lula cobra de aliados votação do Orçamento
		11	Repercussão
		12	Congresso vota o Orçamento
		13	Repercussão

* Datas não incluídas na coleta de dados, servindo apenas de guia para acompanhamento da repercussão no dia seguinte ao da ocorrência mencionada.

ANEXO 2 – FORMULÁRIO DE CODIFICAÇÃO DOS DADOS

ANÁLISE DE CONTEÚDO – COBERTURA DA IMPRENSA AO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO				
FORMULÁRIO DE CODIFICAÇÃO (Elaboração e tramitação do Orçamentária)				Nº:
Jornais:	<input type="checkbox"/> Folha de S. Paulo	<input type="checkbox"/> O Estado de S. Paulo	<input type="checkbox"/> O Globo	<input type="checkbox"/> Jornal do Brasil
<input type="checkbox"/> Correio Braziliense				
Página:	Posição/página:	Autor:	Data: ____ / ____ / ____	
Caderno:				
Chamada 1ª página	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim	Título:	
1. Gênero				
<input type="checkbox"/> Nota	<input type="checkbox"/> Notícia	<input type="checkbox"/> Reportagem	<input type="checkbox"/> Editorial	<input type="checkbox"/> Artigo
2. Presença de ilustrações/explicações:				
<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Box	<input type="checkbox"/> fotografias	<input type="checkbox"/> Gráficos
<input type="checkbox"/> Tabelas	<input type="checkbox"/> tópicos-resumo	<input type="checkbox"/> desenhos	<input type="checkbox"/> infografias	
3. Seção				
<input type="checkbox"/> Editoriais	<input type="checkbox"/> País	<input type="checkbox"/> Política	<input type="checkbox"/> Economia	<input type="checkbox"/> Outros
ANÁLISE DE TEXTO				
4. Assunto predominante:				
<input type="checkbox"/> Emendas Parlamentares	<input type="checkbox"/> Receitas	<input type="checkbox"/> Macropolítica		
Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____		
<input type="checkbox"/> Política setorial	<input type="checkbox"/> Outros			
Qual: _____	Qual: _____			
5. Fonte principal:				
<input type="checkbox"/> Presidente da República	<input type="checkbox"/> Ministro	<input type="checkbox"/> Presidente da CMO	<input type="checkbox"/> Relator Geral	
Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	
<input type="checkbox"/> Relator Setorial	<input type="checkbox"/> Coordenador de Comitê	<input type="checkbox"/> Especialista	<input type="checkbox"/> Outros	
Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	
6. Interesses destacados:				
<input type="checkbox"/> Parlamentar/individual	<input type="checkbox"/> Parlamentar/Bancadas	<input type="checkbox"/> Parlamentar/comissões	<input type="checkbox"/> Governo/Planalto	
Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	
<input type="checkbox"/> Governo/Ministérios	<input type="checkbox"/> Partidos	<input type="checkbox"/> Sociedade	<input type="checkbox"/> Outros	
Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	Qual: _____	
<input type="checkbox"/> Lobby	<input type="checkbox"/> Advocacy			
7. Enfoque predominante:				
<input type="checkbox"/> Conflito	<input type="checkbox"/> Acordo	<input type="checkbox"/> Desvio	<input type="checkbox"/> Falha	<input type="checkbox"/> Factual
<input type="checkbox"/> Ético	<input type="checkbox"/> Ilegalidade	<input type="checkbox"/> Outro	Qual: _____	
8. Conteúdos analíticos de política pública:				
<input type="checkbox"/> Problemas	<input type="checkbox"/> Demandas	<input type="checkbox"/> Objetivos	<input type="checkbox"/> Metas	<input type="checkbox"/> Incrementos
<input type="checkbox"/> Indicadores de custos	<input type="checkbox"/> Soluções eleitas/preteridas	<input type="checkbox"/> Dotações	<input type="checkbox"/> Cortes	<input type="checkbox"/> Resultados
9. Termos/ expressões valorativas presentes no texto:				
10. Observações:				