

DIFERENÇAS DE ABORDAGEM NA COBERTURA DO ORÇAMENTO DA UNIÃO ENTRE A AGÊNCIA CÂMARA E O ESTADÃO

DIFFERENCES IN APPROACH TO THE COVERAGE OF THE FEDERAL BUDGET BETWEEN AGÊNCIA CÂMARA AND ESTADÃO

Resumo: *O artigo busca comparar a cobertura de um veículo público de comunicação, a Agência Câmara, e um comercial, o jornal O Estado de S.Paulo, em um assunto específico, o Orçamento da União. Foram escolhidos dois momentos diferentes: a cobertura tradicional da votação do Orçamento anual e a denúncia de que as emendas do relator do Orçamento teriam transformado parte da proposta em um “orçamento secreto”. Sobre este último tema, a agência não detalha a polêmica no seu início conforme seus critérios de noticiabilidade. Mas detalha mais as políticas públicas envolvidas na aprovação do Orçamento anual enquanto o Estadão prefere ressaltar os riscos fiscais da proposta. O estudo traz, portanto, uma discussão sobre os valores-notícia de cada veículo e os objetivos preconizados para a comunicação pública.*

Palavras-Chave: *Comunicação pública. Orçamento federal. Critérios de noticiabilidade.*

Abstract: *The article seeks to compare the coverage of a public communication vehicle, Agência Câmara, and a commercial one, the newspaper O Estado de S.Paulo, on a specific subject, the Federal Budget. Two different moments were chosen: the traditional coverage of the annual Budget vote and the complaint that the Budget rapporteur's amendments would have transformed part of the proposal into a “secret budget”. On this last topic, the agency does not detail the controversy at the beginning according to its newsworthiness criteria. But it details more the public policies involved in the approval of the annual Budget while Estadão prefers to highlight the fiscal risks of the proposal. The study, therefore, brings a discussion about the news values of each vehicle and the objectives recommended for public communication*

Keywords: *Public communication. Federal budget. Newsworthiness criteria.*

1. Introdução

O estudo busca comparar a cobertura jornalística realizada pela Agência Câmara de Notícias (Câmara dos Deputados) com a realizada por veículos da mídia comercial em um assunto específico. A ideia do estudo é identificar os ganhos que o cidadão tem com a cobertura realizada pela Agência em uma perspectiva de que a cobertura realizada por um órgão ligado à comunicação pública seja complementar àquela realizada pelos veículos da mídia tradicional.

Ou seja, analisar o que é feito, por que é feito assim e se existe espaço para aperfeiçoamentos dentro do que é aceito pelos atores principais deste processo como sendo a missão de um veículo de comunicação pública/institucional.

Um dos assuntos mais relevantes da cobertura jornalística que envolve a Câmara é o Orçamento da União. Portanto, foi selecionado o tema dentro do ano de 2021 em dois momentos que marcaram o noticiário: as reportagens feitas pelo jornal “O Estado de S. Paulo” (Estadão) sobre o chamado “orçamento secreto” e a discussão e aprovação do Orçamento de 2022.

Na Ciência Política, o tema “orçamento” é tratado por uma corrente do Novo Institucionalismo, a partidária (COX e McCUBBINS, 1993), de uma maneira que torna a votação e a execução orçamentária parte de um sistema de apoio parlamentar ao presidente. Ou seja, como recursos de poder necessários para a formação da coalizão em torno do presidente da República (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2019). Desta forma, a presidência da Comissão Mista de Orçamento e as relatorias das leis orçamentárias são distribuídas para aliados e todo o processo geralmente é coordenado pela base de apoio.

Os parlamentares podem apresentar emendas individuais e de bancadas estaduais ao Orçamento anual. Em 2020, porém, ganhou relevo a apresentação das emendas de relator. O relator destinava recursos para alguns ministérios e a execução destes recursos dependia de ofícios enviados aos ministros pelos parlamentares previamente selecionados para direcionar as despesas. O Estadão revelou o processo em maio de 2021, classificando-o de “orçamento secreto” pela falta de transparência em relação aos beneficiados, tanto parlamentares quanto destinatários finais.

Um momento mais tradicional da cobertura de orçamento é o da apresentação e votação do Orçamento do ano seguinte. É um tema denso, complexo, e que pode mostrar, por exemplo, como os dois veículos simplificam ou não temas econômicos para o cidadão. Mas, principalmente, as escolhas de abordagem, o enquadramento das notícias sobre o tema.

A pesquisa mostrou que o Estadão adotou uma abordagem mais ligada aos desvios dos agentes públicos em relação ao orçamento secreto e a Agência Câmara tratou pouco do tema no período analisado, ressaltando o “conflito de posições” entre acusadores e defensores do mecanismo. Já no caso da tramitação normal da Lei Orçamentária Anual, o Estadão prefere destacar os “riscos fiscais” das propostas, enquanto a Agência Câmara busca detalhar o projeto.

2. Critérios de noticiabilidade

Vários estudos buscam classificar o que é notícia, identificando os critérios utilizados pelos jornalistas para privilegiar um tema em desfavor de outro. E, dentro do tema, a abordagem

preferencial. Para Shoemaker (2014), notícia é o que relata um desvio ou tem significância social. Valores-notícia, segundo ela, variam conforme as rotinas produtivas do jornalista e também com as políticas corporativas das redações. As mídias sociais, neste cenário, funcionariam como termômetros de valor-notícia e fontes de informações adicionais.

No mesmo livro (2014), Josenildo Luiz Guerra afirma que o valor-notícia seria o ideal; mas o critério organizacional, o possível. E pontua que o jornalismo moderno se baseia mais nas expectativas da audiência. Outra autora, Gislene Silva (2014), define noticiabilidade como se segue:

“Todo e qualquer fator potencialmente capaz de agir no processo da produção da notícia, desde características do fato, julgamentos pessoais do jornalista, cultura profissional da categoria, condições favorecedoras ou limitantes da empresa de mídia, qualidade do material (imagem e texto), relação com as fontes e com o público, fatores éticos e ainda circunstâncias históricas, políticas, econômicas e sociais” (SILVA, 2014, p.52).

A autora cita a palavra “negociação” para caracterizar o trabalho jornalístico. Como valores-notícia, ela enumera atualidade, importância, interesse, repercussão, negativismo, imprevisibilidade e coletividade.

Apesar de seguirem critérios aparentemente imparciais, os jornalistas, segundo Marcos Paulo da Silva (2014) não saem para o mundo para conhecê-lo, mas para reforçar ideias pré-concebidas. Muitas vezes, a pauta é atribuída já com alguma sugestão de enquadramento, como “A pauta é Orçamento. Vamos mostrar como o governo gasta muito com funcionalismo público”. Ou seja, os assuntos não seriam vistos de maneira curiosa, analítica; mas de uma maneira pré-organizada, geralmente privilegiando uma visão mais neoliberal quando o tema está no campo econômico (JACOBINI, 2008; PEDROSO NETO e SOUZA, 2019).

Em estudo sobre a cobertura do Orçamento da União realizada por 4 grandes jornais comerciais (SILVA, 2008), a hipótese de trabalho é justamente a de que a mídia deixa de observar de modo mais reflexivo a pertinência entre programas e ações orçamentárias e as políticas públicas. O noticiário estaria voltado principalmente para os fatos que denotam quebra da normalidade, sobretudo para os que apresentam potencial para se desdobrarem como escândalos políticos.

“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”. (SILVA, 2008, p.9).

No estudo, foi constatado que as políticas públicas setoriais são tratadas como tema predominante em oito matérias (8,2% do total). Já o enfoque do conflito aparece em 30 matérias, ou 30,9% do total.

“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 ano. Com frequência, 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 fisiológico às obras e serviços defendidos pelos parlamentares”. (SILVA, 2008, p.77).

Ao analisar a cobertura de política, Rothberg (2007) encontra resultados semelhantes no sentido de que o noticiário é voltado para o que ele chama de “enquadramento estratégico”. Nesta classificação, as ações e decisões dos políticos são elementos de um cálculo efetuado como parte de uma estratégia que assume vários objetivos. As políticas públicas viram um mero pano de fundo deste jogo, definido como um “enquadramento episódico”. “Enquadramentos de jogo, estratégico e episódico podem assumir a forma de uma variação conhecida como enquadramento de conflito. A cobertura da política se torna a cobertura dos bastidores da política” (ROTHBERG, 2007, s.p).

Sem a necessidade de gerar lucros com a atividade jornalística, a comunicação realizada por órgãos públicos como a Agência Câmara estaria mais voltada para à necessidade de transparência das atividades dos agentes públicos com o objetivo de oferecer informações significativas para os cidadãos. Desta forma, poderia estar livre das amarras dos enquadramentos mais usuais; focando mais, por exemplo, no detalhamento das políticas públicas, nos resultados da ação política.

A pesquisadora Cristiane Bernardes (2011) estudou o funcionamento dos veículos de comunicação da Câmara e verificou que eles promovem a visibilidade de questões e atores relegados a segundo plano pela mídia comercial, contribuindo para a pluralidade de enfoques e vozes no noticiário. A relação entre fontes e jornalistas seria mais institucional, o que colaboraria para um ambiente de menos pressão. “De certa forma, as pressões cruzadas dos variados atores e partidos acabam se anulando mutuamente, como ressaltam os depoimentos” (BERNARDES, 2011, p. 43).

Carvalho (2014) chega a conclusões semelhantes ao analisar as TVs Câmara e Senado e coloca em questão a função complementar que a Constituição prevê para a comunicação, em seu artigo 223, quando divide o sistema em três: público, estatal e privado.

“Uma das justificativas da existência da comunicação legislativa como ela se dá hoje no Brasil, e que está presente no próprio discurso dos veículos, é a necessidade de contraposição, ou complementaridade, ao sistema comercial que pouco (ou até de forma distorcida) noticia as questões relativas às atividades legislativas, ou as atividades do poder público de forma geral. Essa motivação pode não ser a principal para a existência dos veículos legislativos, mas ela, certamente, é uma forte condicionante. Esse modelo, no Brasil, também se propõe ou se justifica – ainda tomando como base o discurso das fontes – pela ausência, nos demais veículos, da função de ‘educação para a cidadania’, como forma de aproximar cidadãos e poder público, ampliar a transparência e promover a prestação de contas” (CARVALHO, 2014, p. 117).

De maneira crítica, Carvalho afirma que a cobertura das TVs legislativas é limitada a fontes oficiais, ampliando a fala para representantes da sociedade civil apenas quando estão participando de eventos internos. “Vai-se muito pouco além dos muros do Congresso Nacional para cobertura externa e esta, quando existe, normalmente se limita à Brasília e apenas esporadicamente sai do Distrito Federal para outras regiões do país, a não ser em casos muito específicos, como visita de comissões parlamentares a uma determinada região do país” (CARVALHO, 2014, p. 251).

Quanto aos limites editoriais, a pesquisadora comenta que, a princípio, não há problema em trabalhar com as dimensões públicas e institucionais. Mas acredita que, para ser público, um veículo tem que se pautar por critérios públicos. “A missão institucional não pode ser usada como limitador da missão pública desses veículos” (CARVALHO, 2014, p. 285).

Para Barros e Bernardes (2011), a Constituição indica que o sistema estatal é gerido pelo governo, enquanto o sistema público seria gerido por instituições da sociedade civil, sem a lógica comercial dos veículos privados.

“No Executivo, o trabalho de imagem é muito mais forte, com a personificação do trabalho nos governantes. Já no Legislativo, o trabalho de comunicação fica muito mais conectado à transparência das ações e do trabalho legislativo, até mesmo pela própria disputa interna e caráter representativo de facções, característica que também faz o Legislativo ser o poder mais atingido pela falta de credibilidade durante as crises políticas. A divulgação dos atos do Poder Executivo estaria próxima da comunicação política, enquanto a divulgação dos assuntos do Legislativo aproxima-se da comunicação pública” (BARROS e BERNARDES, 2011, p.10).

Para aperfeiçoar o sistema de mídias legislativas, os pesquisadores sugerem canais de relacionamento com o público (ouvidoria, ombudsman) e a definição clara da missão de cada veículo.

Em estudo de 2022; Faria, Barros e Lemos afirmam que é preciso buscar nos serviços prestados pelos veículos de comunicação pública procedimentos, conteúdos e espaços que se pautam pelo interesse público e pelos valores da comunicação pública. “A produção sobre comunicação pública revela a contradição entre, de um lado, valores relacionados ao interesse público, democracia e cidadania e, de outro, objetivos e valores relacionados à promoção da

imagem institucional e da reputação de seus dirigentes”. (FARIA, BARROS e LEMOS, 2022, p.8). Para os autores, essa contradição é minimizada quando o veículo busca proteger a imagem da instituição com o sentido de buscar a confiança do cidadão para iniciativas do poder público. Seria apenas necessário ter cuidado para não cair em uma atuação promocional, partidária ou personalista.

Orçamento Secreto ou Emendas de relator?

No presidencialismo de coalizão brasileiro, existe uma negociação entre Executivo e Legislativo para a formação de uma base parlamentar de apoio a projetos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2019). Um dos pontos de negociação é o Orçamento da União. Até 2015, a liberação de recursos para pagamentos de emendas individuais feitas pelos parlamentares ganhava as manchetes de jornais como uma demonstração do “pagamento” do apoio obtido pelo governo, o chamado “toma-lá-dá-cá” (ESTADO DE MINAS, 2013). Mas vários cientistas políticos afirmam que o mecanismo é legítimo:

“A visão de que as características básicas do sistema presidencial seriam um obstáculo à formação de coalizões foi contestada teórica e empiricamente em trabalhos anteriores. Presidentes têm razões políticas para construir maioria via coalizões partidárias visando governar de forma efetiva. Não há como escapar deste imperativo: se pretendem aprovar leis e alterar as políticas vigentes, presidentes serão forçados a buscar apoio dos partidos no legislativo” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2019, s.p).

Em 2015, foi promulgada a emenda constitucional 86 que tornou obrigatória a execução das emendas individuais, retirando parte do poder de barganha do Executivo. Em seguida, as emendas de bancadas estaduais também se tornaram impositivas. Com menos poder sobre o Orçamento da União, o governo Bolsonaro criou um mecanismo informal junto com as lideranças políticas que elevou os recursos das chamadas “emendas de relator” (PIRES, 2022) a partir do Orçamento de 2020. O relator do Orçamento definia a destinação dos recursos de maneira genérica, mas os parlamentares beneficiados eram indicados em ofícios aos ministérios; o que foi criticado mais tarde pelo Supremo Tribunal Federal pela falta de transparência. As emendas de relator foram apelidadas pelo jornal O Estado de S. Paulo, o primeiro a abordar o tema em maio de 2021, de orçamento secreto.

Figueiredo e Limongi (2019) buscaram demonstrar em seus estudos que boa parte das emendas individuais estão relacionadas com as prioridades do Executivo, o que contrariaria a visão de que as políticas nacionais estariam sendo prejudicadas pelo particularismo das emendas. Também afirmam que os parlamentares têm bases eleitorais diversas e estratégias eleitorais que podem contemplar os interesses enviados pelo governo em sua proposta orçamentária.

“Sem dúvida alguma, as emendas individuais oferecem a oportunidade para que os parlamentares direcionem recursos às suas bases eleitorais. No entanto, o fazem de forma dentro de parâmetros definidos pela proposta original, respeitando os programas e atividades definidas na proposta enviada. No limite, tudo quanto podem fazer é realocar recursos, definindo onde serão aplicados” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2019, s.p)

Com a introdução do chamado orçamento secreto, porém, Limongi afirmou que a situação mudou (LO PRETE, 2021). Em entrevista à jornalista Renata Lo Prete, o pesquisador afirma novamente que a decisão sobre alocação de recursos feita pelos parlamentares via emendas individuais seria tão boa quanto a dos técnicos do Executivo. “Quem decide se uma unidade básica do SUS será reformada? Se será em Pirapora ou em Bom Jardim? Quem vai ter essa informação e passar essa informação? Os parlamentares fazerem essa decisão não tem nada de ilegítimo” (O ASSUNTO, 2021), explica.

Mas Limongi afirma que as emendas de relator são diferentes. Elas tinham sido podadas na época do escândalo dos anões do Orçamento porque favoreciam a corrupção (FAVERO, 2013).

“A transparência é zero. O que significa que o retrocesso é ainda maior. Porque o orçamento brasileiro é bastante transparente. Você consegue acompanhar praticamente ele inteiro. Por essas emendas de relator, tem um escaninho aí pela qual elas estão correndo que os processos que a gente usa para acompanhar a execução orçamentária estão difíceis de serem usados” (LO PRETE, 2021).

O pesquisador cita ainda que foram feitos cortes de despesas obrigatórias para acomodar emendas de relator, foram trocados apoios por arquivamento de pedidos de impeachment, e que o orçamento secreto fragilizaria sim os projetos públicos de longo prazo dado o volume de recursos envolvido.

Do ponto de vista econômico, também foram feitas críticas (MENDES, 2022) no sentido de que as alterações promovidas pelo Legislativo brasileiro, a partir das emendas de relator, se tornaram muito maiores que as realizadas pelos parlamentos de outros países.

“Em outros 14 países, o Legislativo não emendou o orçamento ou o fez em montantes negligíveis, abaixo de 0,01% da despesa primária discricionária. Há dez países em que essa mudança fica abaixo dos 2%. Somente Estados Unidos, Eslováquia e Estônia aparecem acima dessa marca de 2%. Porém, mesmo esses países estão longe do que ocorre no Brasil, onde nada menos que 24% da despesa primária discricionária é alterada pelo parlamento” (MENDES, 2022, s.p).

Faria (2022) afirma que as emendas de relator existem desde sempre e que seu uso foi modificado nos últimos anos na esteira do aumento das prerrogativas do Congresso em relação ao Orçamento. Em vez de ser um instrumento para que o relator fizesse ajustes na proposta; elas passaram a alcançar cifras bilionárias (R\$ 18,5 bilhões no Orçamento de 2021). De qualquer forma, Faria explica que, pelo menos desde o parecer preliminar do Orçamento de

2018, feito em 2017, novas autorizações foram incorporadas à atuação do relator do Orçamento com a elevação dos percentuais de cancelamento de despesas. “O fato de não ter havido, até o exercício de 2020, marcação específica que identificasse as emendas de relator, permitiu que o tema permanecesse de certa forma submerso na agenda política” (FARIA, 2022, p.58), explica.

No final das contas, em 2022, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade das emendas de relator. O Congresso aprovou então a reversão de parte do valor para novas emendas individuais, aumentando o seu valor inicial (emenda constitucional 126/22).

Manuais

Neste trabalho, busca-se analisar a cobertura realizada pela Agência Câmara sobre o Orçamento da União em um momento rotineiro, o da aprovação da lei anual, e em um momento delicado, que é o do início das denúncias realizadas sobre o orçamento secreto. De fato, como se vê, a questão não é simples e envolve um legítimo avanço dos parlamentares sobre a matéria orçamentária. A mudança nas emendas de relator acabou sendo julgada como imprópria; mas o Congresso acabou se apropriando dos novos valores por meio de emendas individuais que foram elevadas.

Como um veículo público como a Agência Câmara, mas com sua carga institucional, tratou destas questões? Esta análise é parte da tarefa deste trabalho. Os veículos da Câmara têm um manual de redação de 2004 (MALAVASI, 2004) que traz algumas questões editoriais em verbetes como “interesse público” e “precisão”. Mas boa parte dele é voltada para questões gramaticais e de estilo. Mais recentemente, foi editada uma Ordem de Serviço (OS 6/22) para estabelecer critérios para a cobertura jornalística de atividades legislativas e institucionais da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

A norma diz que a cobertura precisa dar publicidade e transparência aos trabalhos legislativos, ampliar a compreensão da sociedade sobre o processo legislativo, e facilitar a participação da sociedade nos trabalhos. Para isso, os jornalistas devem ser precisos, imparciais e respeitar a pluralidade política. Neste ponto, um artigo detalha como deve ser retratada esta pluralidade. É dito que, se um evento conta com apenas uma posição política, ela pode ser prevalente. Em outros eventos sobre o mesmo tema, com posições diferenciadas, a associação pode ser feita por meio de links. Ouvir pessoas de fora só seria obrigatório em caso de ofensa grave.

Outra regra é a publicação de declarações apenas de fontes identificadas, salvo nos casos em que esteja justificada a proteção do declarante. Também em um artigo independente, consta que a cobertura deve considerar o interesse público com base em técnicas jornalísticas. São

elencados 13 tipos de cobertura por ordem de prioridade, sendo que a primeira são as decisões do Plenário e a última, fatos externos que tenham relação com a atividade legislativa. O normativo ainda diz o que não deve ser coberto pelos jornalistas como atividades partidárias e a atuação individual dos parlamentares.

No Senado, uma página na internet também trata das características da sua cobertura jornalística (SENADO, 2022). Lá, é dito que a prioridade dos jornalistas é a atividade legislativa, sendo que as decisões de Plenário e das comissões têm prevalência sobre a atuação individual dos parlamentares. Em relação às denúncias contra senadores, a regra é o registro após uma manifestação oficial como pronunciamento em Plenário, em comissão, nota oficial, entrevista coletiva do senador, publicação em perfis nas redes sociais ou depois de formalizada a denúncia em alguma instância da Casa, como o Conselho de Ética ou a Corregedoria.

3. Metodologia

Foi feita a análise do conteúdo (BARDIN, 2011) dos textos noticiosos do Estadão e da Agência Câmara para saber como os temas do Orçamento da União foram tratados e as diferenças de enquadramento.

O momento orçamento secreto vai desde a data da primeira matéria do Estadão sobre o assunto, dia 9 de maio de 2021 até 30 de junho de 2021. A ideia foi dar um espaço para as repercussões sobre o caso. Já a cobertura do Orçamento de 2022 vai desde a apresentação do projeto no dia 31 de agosto e até 31 de dezembro de 2021. O texto foi votado em 21 de dezembro e foram adicionados mais alguns dias para as matérias de repercussão.

Foram consultados todos os textos publicados pelo Estadão entre 9 de maio de 2021 e 30 de junho de 2021 e que citam os termos “orçamento secreto” ou “emendas de relator”. Os textos foram retirados do Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara, que contém todas as matérias publicadas. Retirados os textos de colunas de opinião e os que não têm o orçamento como foco principal, restaram 35 matérias. No mesmo período, uma pesquisa na Busca Interna de Notícias do portal da Câmara mostra 4 matérias com o mesmo assunto ou com a variante “emendas de relator”.

4. Resultados

Orçamento secreto

Os resultados revelam critérios diferentes de noticiabilidade. De acordo com os critérios da Agência Câmara, é necessário que o tema em questão – já selecionado pelos valores-notícia dos veículos de comunicação da Câmara - tenha sido tratado nas dependências da Câmara pelos deputados, geralmente em audiências públicas ou votações de comissões e Plenário. No período

analisado, a busca de notícias da Agência Câmara no portal da Câmara com os termos “orçamento secreto” e “emendas de relator” retornou apenas quatro matérias.

Nas quatro, o repórter prefere a expressão “emendas de relator”, o que evidencia a busca por um tratamento menos opinativo em relação à cobertura. Em duas delas, o assunto foi citado no final dos textos e sem uma explicação sobre o que seria “emendas de relator”. Um exemplo é a matéria que tratava da aprovação de um crédito suplementar para o Orçamento de 2021 em primeiro de junho de 2021. Ela afirmava que a principal fonte de recursos era um corte feito pelo governo nas emendas de relator por meio de veto legislativo. Mas a explicação sobre o mecanismo não aparece.

A outra matéria, de uma audiência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias sobre racismo em 14 de maio de 2021, traz uma fala do deputado Helder Salomão (PT-ES), criticando a ausência de recursos para o combate ao racismo enquanto o governo manejava o “orçamento secreto” para comprar votos. Neste caso, a expressão “orçamento secreto” aparece, mas apenas na transcrição da fala do deputado.

Outras duas matérias trataram mais profundamente das emendas de relator e, portanto, somente elas obedeceram ao critério de seleção da pesquisa (tabela 2). Elas foram classificadas sob a ótica do *conflito de posições*. O ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, vai à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) em 8 de junho de 2021 e rebate as acusações contra o governo. De certa forma, a matéria é construída como se o assunto orçamento secreto já fosse de conhecimento do leitor. Um deputado do PT aparece questionando o ministro, mas bastante atenção é dada às explicações de Rogério Marinho. Em vários momentos, ele afirma que as emendas de relator são de responsabilidade do Congresso.

A quarta matéria traz o presidente da Codevasf, Marcelo Andrade, em 29 de junho de 2021, também na CFFC. Ele afirma que apenas executa as ordens do Ministério do Desenvolvimento Regional. Quatro deputados aparecem criticando a falta de transparência das emendas e apenas um defende a compra de equipamentos para os municípios por meio das emendas.

É possível notar, portanto, que nos primeiros dias da divulgação do orçamento secreto pelo Estadão, a Agência Câmara não fez matérias que tratassem do tema. Mas, pelo menos 10 deputados discursaram em Plenário sobre o assunto no mês de maio (tabela 1). E os discursos feitos em Plenário podem render matérias de repercussão de temas relevantes pelos critérios do veículo. No período pesquisado, foram 24 discursos em Plenário. O tema era sensível para a Câmara e a ampla maioria dos discursos, 22, eram de opositores ao governo que avaliaram negativamente as reportagens feitas pelo Estadão.

TABELA 1

Pronunciamentos no Plenário

Deputados	Quantidade de discursos	Avaliação das emendas de relator
Carlos Zarattini (PT-SP)	01	negativa
Célio Moura (PT-TO)	01	negativa
Claudio Cajado (PP-BA)	01	positiva
Erika Kokay (PT-DF)	03	negativa
Fernanda Melchionna (Psol-RS)	01	negativa
Frei Anastacio Ribeiro (PT-PB)	01	negativa
Gleisi Hoffmann (PT-PR)	02	negativa
Helder Salomão (PT-ES)	03	negativa
Ivan Valente (Psol-SP)	03	negativa
Joseildo Ramos (PT-BA)	05	negativa
Marcel Van Hatten (Novo-RS)	01	negativa
Paulo Magalhães (PSD-BA)	01	neutra
Valmir Assunção (PT-BA)	01	negativa

FONTE: PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na Agência, ampliando a busca dos termos para o ano de 2021 como um todo, o termo “orçamento secreto” aparece em 16 matérias e “emendas de relator”, em 83; o que revela um interesse maior após o período da pesquisa (provavelmente porque os parlamentares passaram a falar mais sobre o tema). A baixa referência ao primeiro termo pode revelar a prevalência de uma cobertura que busca ser mais imparcial no sentido de não usar termos com adjetivos ou que marquem um comportamento pejorativo da atividade política.

O enquadramento predominante da cobertura do Estadão sobre o orçamento secreto foi o do *desvio, da falha*, com 25 matérias (tabela 2). São matérias como “Bolsonaro cria orçamento secreto em troca de apoio”. “Os acordos para direcionar os recursos não são públicos e a distribuição dos valores não é equânime entre os congressistas. Só ganha quem apoia o Planalto”, diz a matéria publicada em 9 de maio de 2021. Em seguida, vêm as matérias que tratam de ações relacionadas à *investigação* sobre o tema como “Rosa mantém ação sobre orçamento” (15/06/21), na qual a ministra do Supremo Tribunal Federal diz que vai analisar ação que pede a suspensão dos valores do orçamento secreto.

O *conflito de posições* aparece quando existe uma controvérsia sobre o tema. Como em “Cidadania e PSB desistem de ações contra tratoração”, publicada em 10 de junho de 2021. “O recuo das legendas causou estragos internos. Um dos insatisfeitos, o senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), informou ao partido que se desfiliará da legenda”, diz a matéria.

TABELA 2

Enquadramentos orçamento secreto

Enquadramentos	Quantidade de textos
<i>Estadão</i>	35
Desvio/falha	25
Fiscalização/investigação	06
Conflito de posições	03
Conteúdo (riscos fiscais)	01
<i>Agência Câmara</i>	02
Conflito de posições	02

FONTE: AUTOR, 2022

Como *conteúdo*, foi classificada uma matéria que trata de uma notícia relativa ao equilíbrio fiscal das contas públicas: “Planalto propõe corte em emendas usadas no tratoração” (25/05/21). Como ficará claro mais a frente, as matérias orçamentárias do Estadão relativas a *conteúdo* geralmente buscam realçar aspectos que possam se constituir *riscos fiscais* como aumento de gastos. É o caso desta matéria que conta que o Planalto propôs um corte de R\$ 1,26 bilhão nas emendas de relator para atender alguns órgãos públicos que estavam sem dinheiro para custeio.

Orçamento de 2022

Em relação à cobertura do Orçamento de 2022, o enquadramento predominante do Estadão é o relativo ao *conteúdo* do processo, mas mais especificamente sobre os *riscos fiscais* do que vinha sendo anunciado. São 10 matérias entre 29 (tabela 3). Um exemplo é a matéria “Orçamento para 2022 prevê despesa recorde com 73.640 contratações”, publicada em 4 de setembro de 2021. A matéria é construída com base em comparações com outros anos e sob a perspectiva de aumento de despesas. “O aumento de gastos com o funcionalismo em época de campanha política é uma das preocupações do mercado financeiro diante do quadro fiscal do país”, diz a matéria.

A segunda categoria mais importante é a do *conflito*. Em “Privatização da Eletrobras fica de fora do Orçamento de 2022”, publicada em 31 de dezembro de 2021, a tônica é a falta de acordo sobre a venda da estatal. Em “Receita tem debandada em protesto a reajuste para policiais”, publicada em 23 de dezembro de 2021, servidores da Receita Federal entregam seus cargos em protesto contra previsão de reajuste exclusivo para policiais no Orçamento.

O *desvio* continua sendo uma categoria importante como na matéria “Congresso prevê R\$ 3,4 bilhões em emendas ‘cheque em branco’”, publicada em 12 de outubro. Essas emendas seriam recursos enviados diretamente às prefeituras pelos parlamentares sem destinação específica.

Embora as matérias categorizadas como de *estratégia política*, possam revelar um conflito de posições, o enquadramento do jornal foi relacionado ao instrumento de pressão utilizado. É o caso de “Centrão faz pressão por fundo eleitoral de R\$ 5,7 bi”, publicada em 14 de dezembro de 2021. Aqui é relatada a estratégia de não votar recursos adicionais para o governo em 2021 e nem votar o Orçamento de 2022 antes da análise do veto do presidente ao fundo.

As matérias da Agência Câmara sobre a votação do Orçamento de 2022 são mais detalhadas em relação às políticas públicas previstas no projeto. Talvez por cobrir cada passo formal do texto na Comissão Mista de Orçamento, essas matérias acabam oferecendo uma visão mais aprofundada de cada setor de despesa. Essa categoria de matérias foi nomeada de *detalhamento de política públicas* e são metade das 18 matérias analisadas. Elas estão dentro da classificação *conteúdo*, que somam 15 matérias, incluindo as que tratam do *processo orçamentário*. Foram retiradas as matérias de agenda, ou seja, que apenas anunciam o que vai acontecer no dia.

Um exemplo é a matéria “Comissão de Orçamento propõe destinar R\$ 1,7 bilhão para obras paradas na educação”, publicada em 14 de dezembro de 2021. A matéria é resultado do acompanhamento diário do passo-a-passo da Comissão Mista de Orçamento para aprovar o Orçamento de 2022. Neste caso, apresenta o relatório do Comitê de Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves. E aí traz não só as medidas relacionadas a obras de creches que estavam paralisadas, mas as decisões sobre várias obras de infraestrutura. Essa cobertura também acontece com os relatórios setoriais do Orçamento, que são os que tratam de 16 áreas temáticas como Saúde, Educação, Defesa.

Dentro da classificação *conteúdo*, também estão as matérias que trazem as movimentações do texto na comissão, ou seja, que tratam mais do *processo orçamentário*. Um exemplo é a cobertura da audiência pública que apresenta as explicações do Tribunal de Contas da União e do governo para as obras indicadas como irregulares e que não deveriam receber recursos orçamentários: “Gestores apresentam explicações à Comissão de Orçamento sobre obras paralisadas pelo TCU” (24/11/21).

A matéria classificada como *conflito de posições* é uma que trata da repercussão entre os deputados de decisão do Supremo Tribunal Federal que determinava a publicidade da

execução dos recursos do orçamento secreto. Ao contrário do Estadão, o enquadramento da matéria não é o do desvio. Dois deputados falam a favor das emendas e dois contrários, dando um tom de polêmica à questão. A matéria é intitulada “Decisão do STF contra emendas do relator ao Orçamento repercute entre deputados”, publicada em 9 de novembro de 2021.

Vale ressaltar que várias comissões permanentes da Câmara acabam tratando do Orçamento em suas audiências, mas não como foco inicial. Isso porque elas geralmente propõem as chamadas emendas de comissão. O relator do Orçamento de 2022, deputado Hugo Leal (PSD-RJ) inclusive participou de algumas na época. Essas matérias aparecem na pesquisa, mas não foram consideradas na análise por não terem o orçamento como assunto principal.

Tabela 3

Enquadramentos votação Orçamento de 2022

Enquadramentos	Quantidade de textos
<i>Estadão</i>	<i>29</i>
Conteúdo (riscos fiscais)	10
Conflito de posições	09
Desvio/falha	06
Estratégia política	04
<i>Agência Câmara</i>	<i>18</i>
Conteúdo (detalhamento e processo)	15
Conflito de posições	01
Fiscalização/investigação	01

FONTE: AUTOR, 2022

5. Conclusões

Agência Câmara e Estadão têm critérios de noticiabilidade diferentes porque partem de valores-notícia diferentes e, talvez, de estruturas diferentes; um aspecto que não foi abordado por este estudo. Ou seja, quantidade de repórteres e proximidade com as fontes. Em um tema delicado para os parlamentares como é o orçamento secreto, a Agência Câmara acaba esperando que o tema se desenvolva mais internamente para explicá-lo melhor; embora o assunto tenha sido tratado em discursos individuais. A necessidade de equilibrar a cobertura, demonstrada na Ordem de Serviço que trata da cobertura jornalística da Câmara, dificultaria a ação dos editores, que poderiam, no entanto, buscar um contraponto com outros atores políticos. Ou seja, provocar uma repercussão sobre o tema dada a sua importância.

Em contrapartida, na cobertura rotineira da tramitação do Orçamento da União, a Agência busca detalhar a proposta em várias matérias setoriais e de explicação do processo orçamentário. O Estadão também foca no conteúdo, mas com uma abordagem mais voltada para os riscos fiscais da proposta; um tom bastante comum no noticiário econômico em geral, centrado em uma perspectiva neoliberal. Uma abordagem que traz o risco de minimizar outros pontos do projeto.

Resta saber se a atuação dos dois veículos é complementar no sentido de oferecer uma visão mais ampla para o cidadão e se esse era o desejo do constituinte de 88. Isso porque o leitor precisa ter uma visão completa em ambos os casos, mesmo que com tratamentos diferenciados.

Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, LDA, 2011.

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, Cristiane B. **Comunicação pública e liberdade de informação: condições básicas para mídias legislativas**. IV Encontro da Compófica, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BARROS, Antonio T.; BERNARDES, Cristiane B.; LEMOS, Cláudia. **As mídias legislativas e a redefinição da noticiabilidade política no Brasil**. Em *Questão*: v. 14, n. 1, p. 11-24, 2008.

BERNARDES, Cristiane B. **As fontes de informação nas mídias legislativas**. *Brazilian Journalism Research*: v.7, n.1, 2011.

BRASIL, Senado Federal. Cobertura jornalística. <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/diretrizes/cobertura-jornalistica> <acesso em 25/01/2023>, 2023.

CARVALHO, Mariana M. **Comunicação pública: Função e legitimação das tevês legislativas federais**. Tese de doutorado em Comunicação pela Universidade de Brasília, fevereiro de 2014.

COX, G.; McCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993

ESTADO DE MINAS. **Governo se compromete a liberar R\$ 3,4 bi em emendas**. https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/12/07/interna_politica.335414/governo-se-compromete-a-liberar-r-3-4-bi-em-emendas.shtml <acesso em 25/01/2023>, 2013.

FARIA, Armando M.; BARROS, Antonio T.; LEMOS, Claudia Regina F. **A ética nas políticas e nas pesquisas sobre comunicação no serviço público brasileiro**. *Intexto*: n.53, e-103789, 2022.

FARIA, Rodrigo O. **As emendas do relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: Gênese, configuração e evolução histórica**. XI Prêmio SOF de Monografias. Tema 2: Inovação e Orçamento Público. 3º Lugar, Brasília, 2022.

FAVERO, D. **Lembre do escândalo dos anos do orçamento que completa 20 anos**. Portal Terra. <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos.3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> <acesso em 25/01/2023>, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no Congresso Nacional: ontem e hoje**. Blog DADOS <http://dados.iesp.uerj.br/politica-orcamentaria-no-congresso-nacional-ontem-ehoje/> <acesso em 25/01/2023>, 2019.

GUERRA, Josenildo L. Uma discussão sobre o conceito de valor-notícia. In Critérios de Noticiabilidade. Problemas conceituais e aplicações. Org. SILVA, G.; SILVA, Marcos P.; Mario L. FERNANDES. Florianópolis: Editora Insular, 2014.

JACOBINI, Maria Lucia P. **O jornalismo econômico e a concepção de mercado: Uma análise de conteúdo dos cadernos de economia da Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo**. Brazilian Journalism Research: v.1, n.1, 2º semestre de 2008.

LO PRETE, R. **Orçamento secreto, obra de Bolsonaro**. O Assunto (podcast #566). <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2021/10/26/o-assunto-566-orcamento-secreto-obra-de-bolsonaro.ghtml> <acesso em 25/01/2023>, 2021.

MENDES, M. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE**. Millenium Papers, 2022.

PEDROSO NETO, A.; SOUZA, Taianne S. M. **O jornalismo econômico e as vozes que falaram nos jornais nos anos de debate das reformas da previdência**. Revista Observatório: v.5, n.6, p. 634-667, out/dez 2019

PIRES, B. Segredos do Orçamento. Revista Piauí: 6 de junho de 2021.

ROTHBERG, D. **Enquadramento e metodologia de crítica de mídia**. 5º Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo. Universidade Federal de Sergipe, 2007.

SHOEMAKER, P. **Prefácio**. In Critérios de Noticiabilidade. Problemas conceituais e aplicações. Org. SILVA, G.; SILVA, Marcos P.; Mario L. FERNANDES. Florianópolis: Editora Insular, 2014.

SILVA, G. **Para pensar critérios de noticiabilidade**. In Critérios de Noticiabilidade. Problemas conceituais e aplicações. Org. SILVA, G.; SILVA, Marcos P.; Mario L. FERNANDES. Florianópolis: Editora Insular, 2014.

SILVA, Marcos P. **Seleção noticiosa, critérios de noticiabilidade e valores-notícia**. In Critérios de Noticiabilidade. Problemas conceituais e aplicações. Org. SILVA, G.; SILVA, Marcos P.; Mario L. FERNANDES. Florianópolis: Editora Insular, 2014.

SILVA, Maria Gorette B. **Mídia e orçamento: Os jornais na cobertura do projeto orçamentário da União de 2008**. Monografia de especialização em Orçamento Público (Universidade do Legislativo Brasileiro-Senado Federal; Cefor-Câmara dos Deputados e Instituto Serzedello Corrêa-TCU), 2008.