



ORÇAMENTO PÚBLICO & EDUCAÇÃO

*Um estudo da cobertura de revistas e jornais
brasileiros sobre os recursos públicos
destinados às políticas educacionais*

REALIZAÇÃO



FINANCIADOR



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	03
RESUMO EXECUTIVO	08
PARTE I	
ORÇAMENTO DE EDUCAÇÃO	
Entendendo o Orçamento Público	11
Instrumentos orçamentários	12
O ciclo orçamentário	14
Indicadores de despesas orçamentárias: foco na Educação	18
Fundef <i>versus</i> Fundeb: as sub-vinculações constitucionais na Educação	23
Orçamento para a Educação: definindo valores	29
A responsabilidade da mídia	34
PARTE II	
A COBERTURA SOBRE O ORÇAMENTO DE EDUCAÇÃO - ANÁLISE QUANTITATIVA	
Orçamento Público e Educação no foco da mídia	38
De olho no ciclo orçamentário	40
PARTE III	
A COBERTURA SOBRE O ORÇAMENTO DE EDUCAÇÃO - ANÁLISE QUALITATIVA	
Qualidade como diferencial	53
Fatores de Contextualização	54
Fontes de Recursos	50
Indicadores orçamentários	57
Metas educacionais e avaliação de resultados	59
Força de lei	64
Vigilantes do interesse público	69
Pelo direito a uma educação de qualidade	70
Piso Salarial e vetos ao PNE	75
Recursos disponíveis	78
Gestão do gasto público	80
Vozes mais presentes	83
Conflitos de interesses	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91

INTRODUÇÃO

Controle social do Orçamento: a contribuição da MÍDIA para a EDUCAÇÃO

Dando continuidade ao monitoramento regular que vem realizando desde 1996, a ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância acompanhou, ao longo de 2006, o tratamento editorial dispensado pelos principais jornais brasileiros às questões relacionadas à realidade de crianças e adolescentes. Os resultados desse estudo, desenvolvido em parceria com o Unicef, trazem contribuições relevantes para o entendimento de como é construído o noticiário sobre o universo da infância e da adolescência. Entre outros aspectos, é possível diagnosticar as prioridades temáticas da agenda jornalística, concentrada em assuntos como Educação, Marco Legal, Pobreza e Exclusão Social, Violência, Saúde – dentre outros 46 tópicos pesquisados. Os dados demonstram ainda o nível de qualidade e de contextualização dos textos, além de aferir se a mídia tem alcançado êxito ou não em seu papel de controle social das ações públicas.

A partir desse panorama geral da cobertura, a ANDI buscou aprofundar, em uma aliança com a Save the Children Reino Unido, a análise sobre a abordagem dos jornais acerca de uma questão específica, mas cujo contexto incide diretamente no desenvolvimento integral de crianças e adolescentes: o Orçamento Público direcionado às políticas educacionais. A justificativa para tanto é clara: melhorias na Educação não podem ser realizadas sem que sejam aportados recursos públicos ou sem que a gestão desses recursos seja eficiente e eficaz. A mídia, portanto, tem muito a contribuir ao acompanhar as diversas etapas de construção do processo orçamentário no âmbito da Educação, bem como ao fiscalizar a qualidade ou não na aplicação desses recursos.

Com o intuito de subsidiar as estratégias de comunicação de organizações da sociedade civil, especialistas, conselhos, organismos internacionais e dos próprios órgãos governamentais envolvidos, foram levantados, portanto, os principais aspectos dessa cobertura. Eventuais lacunas no tratamento editorial dedicado ao Orçamento voltado para Educação podem vir a ser focadas por esses atores, em seus depoimentos, quando consultados pelos jornalistas como fontes de informação.

O estudo analisou um universo de 1.140 notícias – publicadas por 61 jornais de todas as regiões do País e por quatro revistas de circulação nacional – e foi organizado em três partes. A primeira busca explorar conceitos básicos do Orçamento voltado para Educação, apresentando a sua composição e lógica de funcionamento. A segunda dirige-se à análise quantitativa da cobertura

jornalística sobre o tema e, por fim, o presente documento traz uma leitura de cunho qualitativo sobre a atuação dos veículos pesquisados.

Os principais resultados mostram que, meio à enorme cobertura sobre Educação veiculada pela imprensa, somente uma pequena parcela de notícias menciona aspectos orçamentários. Um dos possíveis desdobramentos da pesquisa, dessa maneira, consiste no desenvolvimento de estratégias capazes de municiar jornalistas que rotineiramente cobrem temas de Educação com informações sobre os custos de políticas públicas educacionais e o impacto orçamentário de eventuais mudanças implementadas no cenário educacional.

Outras conclusões acenam para o frágil vínculo entre a discussão sobre recursos, de um lado, e indicadores educacionais, orçamentários ou políticas públicas específicas, de outro. O grau de contextualização das notícias é relativamente baixo, diante da demanda por dados e informações necessárias para se compreender o Orçamento para Educação.

Por sua vez, foi possível verificar que – diferentemente da cobertura sobre outros temas – as notícias sobre Orçamento para Educação não são pobres em termos de conteúdo. Somente 10,6% dos textos não apresentaram nenhum elemento de contextualização, por exemplo. Na cobertura de Violência analisada em 2005 pela ANDI, esse percentual chegava a preocupantes 75%.

Em comparação com a cobertura em geral sobre Educação, o conjunto de textos analisados também sinaliza um maior interesse em associar questões relevantes à discussão dos aspectos orçamentários – tais como taxa de matrícula no nível fundamental e médio, qualidade da educação, eficiência do gasto público e piso salarial de educadores. Os veículos, portanto, preocuparam-se em direcionar o debate aos tópicos mais centrais da agenda pública.

Apesar disso, o controle social exercido pelos meios ainda é tímido: poucas notícias trouxeram causas e conseqüências de decisões orçamentárias, veicularam visões contraditórias, ou cobraram e responsabilizaram autoridades públicas. Também poucas delas levantaram pontos mais específicos dos tópicos mencionados, como por exemplo os elementos que interferem na qualidade da Educação.

Esses e outros dados mostram, contudo, que a cobertura apresenta um grande potencial a ser desenvolvido por estratégias de qualificação em questões orçamentárias. Mais ainda, deixam claro ser preciso divulgar e envolver, em maior medida, jornalistas no debate público acerca das controvérsias sobre a distribuição de recursos para a área.

ANDI - Agência de Notícias dos Direitos da Infância

ENTENDA A METODOLOGIA DE PESQUISA

A ANDI monitora, desde 1996, o comportamento editorial da mídia impressa brasileira, tendo desenvolvido para isso uma metodologia própria, aprimorada ano a ano. Foi baseada nessa experiência que a Agência formulou, em parceria com a Save The Children Reino Unido, um sistema de análise específico para avaliar as características editoriais da cobertura sobre questões orçamentárias no âmbito da Educação.

A partir dos parâmetros quantitativos e qualitativos construídos foi possível estabelecer uma série de cruzamentos entre os dados coletados, o que permitiu à ANDI traçar um perfil detalhado da atuação dos veículos em relação ao tema. Confira a seguir os principais aspectos referentes à metodologia:

ANÁLISE DE CONTEÚDO

Método de análise utilizado pela ANDI, que oferece condições para uma avaliação detalhada de distintos aspectos da cobertura da imprensa. A metodologia busca quantificar as características de determinados conteúdos de forma objetiva e sistemática – no caso desta pesquisa, os textos jornalísticos. Ou seja, em seu dia-a-dia, a Agência traça a radiografia de cada notícia publicada sobre Infância e Adolescência, a partir dos elementos visivelmente presentes na sua construção. Esse tipo de análise não se preocupa em identificar a intenção de quem envia a mensagem, a forma como cada pessoa recebe essa mensagem, ou ainda o que a mensagem possa significar (tais questões exigem outros métodos de pesquisa para a sua compreensão). Por meio da Análise de Conteúdo, é possível traduzir os diferentes elementos presentes no texto em dados numéricos, viabilizando que sejam medidos e comparados.

CLIPPING

Para avaliar o tratamento dedicado pela mídia brasileira ao Orçamento de Educação, a ANDI monitorou as edições de 61 jornais impressos

e 4 revistas semanais de circulação nacional, coletando notícias do ano de 2006. Tanto os textos de jornais quanto os de revistas foram selecionados por meio de um clipping eletrônico, realizado a partir da varredura nos websites destes veículos. Ao fim desse processo, foram identificadas 1.140 matérias sobre a temática em foco no presente estudo.

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE TEXTOS

As notícias impressas analisadas precisavam ter um mínimo de 500 caracteres, dos quais pelo menos 200 deveriam tratar diretamente de questões relacionadas a Orçamento de Educação, considerando todos os níveis, modalidades de ensino e as diversas maneiras de referir-se a recursos voltados para essa área. Notícias sobre Orçamento para Ensino Superior não foram levadas em consideração, já que esse nível não envolve crianças e adolescentes. Textos sobre recursos voltados para o acesso à universidade, entretanto, foram incluídos, já que dizem respeito a adolescentes. O estudo também não contabilizou as notícias publicadas nos suplementos dos jornais especificamente dirigidos ao público infanto-juvenil.

CLASSIFICAÇÃO

Para classificar os textos identificados, a pesquisa adotou um conjunto de parâmetros que permitiram uma avaliação quantitativa e qualitativa das notícias. Tais critérios foram definidos a partir dos objetivos da parceria estabelecida entre ANDI e Save the Children Reino Unido: promover, na mídia, um debate qualificado sobre políticas públicas educacionais e favorecer uma cobertura que exerça controle social sobre as despesas presentes no Orçamento Público. Dentre os elementos avaliados, referentes a uma maior contextualização da cobertura, encontram-se:

- Distinção do nível orçamentário focado federal, estadual, municipal ou abordagem a recursos de maneira geral.
- Etapas orçamentárias presentes nos textos.
- Abordagem a políticas públicas educacionais desenvolvidas com os recursos para Educação, bem como a citação de programas específicos previstos no Orçamento.
- Contextualização das políticas públicas mencionadas, por meio da descrição do seu público-alvo, avaliações e comparações.
- Menção a metas e objetivos relacionados à Educação como parâmetros para avaliar o gasto orçamentário na área.
- Utilização de indicadores orçamentários, tais como gasto total em Educação no país, estado ou município, calculado em relação ao total de recursos previstos no Orçamento, ao previsto para outras áreas ou em relação ao PIB, ao número de alunos, a programas e a níveis de ensino, entre outros.
- Presença de indicadores de resultados educacionais que contextualizem a eficácia do gasto público e das políticas públicas mencionadas.
- Apresentação das fontes de financiamento de Educação, por meio da menção à origem dos recursos que serão aplicados – isto é, fundos e impostos.
- Menção à legislação, desde que não relacionada a metas e objetivos (estes já estão contemplados em item mencionado anteriormente).
- Comparação entre dados orçamentários brasileiros e de outros países.

- Atores sociais que protagonizaram as notícias – isto é, que estiveram presentes com maior espaço em cada texto.
- Atores sociais que foram fontes de informação ouvidas pelo jornalista.
- Menção às possíveis tensões entre interesses coletivos distintos no que diz respeito ao Orçamento para Educação.

É importante assinalar que esses pontos também foram registrados quando uma notícia denunciou a ausência ou indisponibilidade de informações sobre as políticas públicas, orçamento ou indicadores incluídos na investigação.

CONTROLE SOCIAL

Além destes critérios, o estudo procurou avaliar a presença de elementos específicos relacionados ao exercício do controle social dos gastos públicos, entre os quais podemos destacar:

- Abordagem da Educação a partir da perspectiva dos direitos.
- Conceito de qualidade da Educação difundido pelas notícias.
- Avaliação da disponibilidade de recursos destinados a Educação.
- Presença de temáticas que particularmente interessam às organizações da sociedade civil que atuam na área educacional – em especial aquelas que integram a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Presença de discussão sobre procedimentos de gestão dos recursos orçamentários.
- Cobrança, responsabilização e proposta de soluções para as questões discutidas.

RESUMO EXECUTIVO

O presente documento traz os principais resultados de um estudo quanti-qualitativo inédito que analisa a cobertura dedicada pela imprensa escrita brasileira aos recursos públicos destinados à Educação. Tendo como base o monitoramento de 61 jornais impressos e quatro revistas semanais ao longo de 2006, a pesquisa traça um panorama acerca de como a mídia exerce - ou não - um papel proativo no agendamento do debate público e no controle social do orçamento governamental direcionado às políticas educacionais. A fim de contextualizar os resultados da análise, o documento indica também caminhos para compreender o ciclo e a estrutura básica do Orçamento Público destinado à área.

De acordo com o levantamento, a atenção dedicada ao tema Orçamento representa apenas 3% do total de textos sobre Educação publicados em 2006. Essa cobertura também esteve fortemente centrada na tramitação e aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb (33,86%), além de denúncias de corrupção decorrentes de grandes operações da Polícia Federal (9,12%). As etapas rotineiras do ciclo orçamentário – que envolvem a formulação, aprovação e fiscalização das leis orçamentárias que estipulam o total de recursos voltados para Educação pelos governos federal, estaduais e municipais – foram abordadas em volume menor do que sua relevância exigiria (27,1% da cobertura).

Segundo o estudo, a cobertura sobre Orçamento Público & Educação é razoavelmente qualificada: 89,39% dos 1.140 textos jornalísticos apresentam ao menos um elemento de contextualização – tais como a vinculação entre Orçamento e questões como políticas públicas educacionais, fontes de financiamento, legislação, indicadores de resultados, metas ou objetivos educacionais e indicadores orçamentários.

As principais conclusões sobre os aspectos qualitativos avaliados – relacionados à contextualização e ao controle social exercido pelos veículos – encontram-se listadas a seguir.

- ✦ 45,4% das notícias que abordam o gasto destinado à Educação não especificam indicadores orçamentários – isto é, números referentes à quantidade efetiva dos recursos discutidos. O dado permite avaliar que a menção a questões orçamentárias ainda se dá de maneira indireta, sem aprofundar a análise dos valores envolvidos no debate sobre Orçamento Público & Educação.
- ✦ A abordagem a outros recursos – não tão primários quanto indicadores orçamentários, mas não menos cruciais – são mencionados ainda em menor medida: 89,7% das notícias não trazem metas ou objetivos relacionados aos recursos que devem ser gastos, ainda que sejam parte constitutiva dos textos aprovados do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Indicadores de resultados educacionais obtidos a partir do gasto público efetuado também deixaram de ser mencionados em uma proporção similar: 82,5% das notícias.
- ✦ Apesar das lacunas encontradas, a cobertura dedicada ao tema apresenta méritos a serem reconhecidos: 28,4% dos textos apresentam quais políticas públicas educacionais estão relacionadas aos recursos voltados para Educação. Ademais, uma notável proporção de notícias (32,2%) preocupou-se em abordar a qualidade do ensino frente aos recursos gastos. Destas, cerca de metade buscou esmiuçar os elementos que contribuem para a melhor ou pior qualidade do ensino público, extrapolando uma discussão genérica sobre o assunto.
- ✦ A gestão do Orçamento para Educação também foi abordada em considerável medida: 26,30% e 27,1% dos textos focalizaram critérios de alocação/distribuição dos recursos para Educação e as estruturas de gestão utilizadas para tanto, respectivamente.
- ✦ Ao nos voltarmos para uma função social do jornalismo – de cobrança de ações e proposição de soluções para os problemas pertinentes a esse debate – os dados, entretanto, não se mostram tão animadores. Poucas foram as notícias que questionaram os números e decisões orçamentárias apresentadas ou relacionaram causas, conseqüências ou visões contraditórias sobre um fato. Na maior parte dos casos, esses elementos de controle social sobre posições, decisões e ações governamentais não estiveram presentes em mais do que 5% das notícias.

Parte I

ORÇAMENTO de EDUCAÇÃO

Entendendo o ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é a mais importante carta de intenções do governo. Nele, constam as funções, programas e atividades que constituem o cerne das ações a serem implementadas ao longo de um mandato governamental. O processo de formulação e execução orçamentária representa, portanto, um espaço estratégico para as iniciativas de controle social das políticas públicas. Ao definir o volume de recursos alocados para cada área de atuação do Estado, o orçamento passa a ser um dos principais elementos determinantes da efetividade ou não de tais políticas.

Mesmo que o Poder Executivo conte com a prerrogativa de contingenciar – ou seja, não liberar – os recursos previstos no orçamento, o monitoramento de sua execução pode contribuir para revelar o perfil dos gastos públicos, expondo as reais prioridades das ações governamentais e apontando se as propostas defendidas no período eleitoral vêm sendo ou não efetivamente cumpridas.

Por sua vez, os resultados conseguidos durante e após a execução orçamentária – a partir dos parâmetros estipulados pelos instrumentos orçamentários (*veja mais sobre o tema na próxima página*) – denotam a efetiva capacidade institucional do governo de alcançar seus objetivos. Constituem, portanto, uma medida aproximada, mas razoavelmente significativa, da qualidade da ação pública em termos de formulação, decisão, gestão e implementação de políticas, programas e ações.

OUTROS FATORES

É certo, no entanto, que apenas a análise do processo orçamentário não é suficiente para que se conclua quais são as prioridades e os desempenhos de diferentes governos em relação à implementação de políticas públicas. Outros fatores também precisam ser levados em consideração nesse contexto – como, por exemplo, a identificação dos resultados alcançados. Aspectos como o número de beneficiados por uma determinada ação, abrangência geográfica, atenção a questões

de diversidade, nível de investimentos, grau de eficiência burocrática e capacidade de combate à corrupção são alguns dos elementos que podem fazer com que os valores despendidos representem muito em termos de resultados – ou o oposto.

Isso não impede, contudo, que os recursos previstos no orçamento sejam acompanhados e avaliados pela sociedade e pela própria mídia. Como já afirmado anteriormente, o monitoramento do ciclo orçamentário representa uma importante ferramenta estratégica no processo de controle social das políticas públicas.

Vale ressaltar que os próprios instrumentos orçamentários – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – estabelecem os resultados esperados a partir da aplicação dos recursos a serem dotados para a implementação das ações, atividades e programas desenvolvidos pelo Poder Executivo. Nesse sentido, análises de menor fôlego – mas nem por isso menos relevantes – também podem ser desenvolvidas. A comparação entre programas similares implementados por gestões diferentes, o acompanhamento da evolução do gasto nas diversas esferas de ensino ao longo dos anos ou do volume de recursos executados em comparação ao previsto são alguns exemplos. Dessa maneira, avaliações menos complexas podem fornecer parâmetros relevantes para estimar se os recursos educacionais, por exemplo, estão sendo bem aplicados ou não.

A obrigação assumida por todos os governos em relação à prestação de contas dos gastos públicos, ao final de sua execução, torna possível realizar não somente essas, mas também outras comparações entre os dados orçamentários. Algumas delas são tratadas no presente documento e poderão servir como referência – ou como incentivo – para o trabalho a ser desenvolvido por organizações sociais e jornalistas no âmbito das políticas educacionais. Todavia, antes de abordarmos especificamente o tema focado nesta análise é necessário compreender o formato e o conteúdo do ciclo orçamentário como um todo, já que os recursos direcionados para o sistema de ensino fazem parte desse quadro geral e precisam ser vislumbrados dentro de tal contexto.

INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento é elaborado, implementado e fiscalizado por meio de três leis ordinárias: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Por meio desses três instrumentos – os quais são encaminhados pelo Poder Executivo em forma de Projeto de Lei para a aprovação/alteração do Poder Legislativo –, são definidas todas as políticas públicas a serem implementadas pelo governo ao longo de um determinado período. A seguir, descreveremos brevemente cada um dos mecanismos previstos no ciclo orçamentário:

PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) representa o planejamento de longo prazo do poder público. Ele define as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade administrativa.

Nenhuma ação orçamentária pode acontecer se não estiver prevista no PPA. Vale ressaltar que, ao longo dos anos, o PPA pode ser revisto por iniciativa do Executivo. O PPA federal 2004-2007, por exemplo, foi revisto pela Lei 11.318, de julho de 2006.

O PPA é, portanto, o centro do planejamento orçamentário e condiciona a definição dos demais instrumentos. Segundo a Constituição, o PPA “... estabelecerá as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, art 165, § 1º).

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é elaborada anualmente e, segundo a Constituição, estabelece “... as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orientará a elaboração da lei orçamentária anual...” (CF, art 165, § 2º). Na prática, a LDO detalha as metas e prioridades estabelecidas pelo PPA. Suas diretrizes são expostas, no caso do governo federal, no chamado *Anexo de Metas e Prioridades da LDO*, disponível para consulta no site www.senado.gov.br/sf/orcamento.

Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO passou a conter, em todos os níveis da federação, dois anexos fundamentais para o controle do orçamento: o *Anexo de Metas Fiscais* e o *Anexo de Riscos Fiscais*. Nesses documentos, estão contidos os demonstrativos das metas orçamentárias anuais do exercício anterior. Constam também registros da previsão inicial de recursos arrecadados e a sua execução de fato, especificando o percentual das metas efetivamente cumpridas na implementação dos programas e atividades previstas nas leis orçamentárias.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Último instrumento do ciclo do orçamento, a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como função apresentar a estimativa da receita a ser arrecadada e sua aplicação no ano de vigência, bem como a distribuição das despesas. O orçamento anual se desdobra, ou é apresentado, em três partes, tal como estabelecido pela Constituição Federal, em seu artigo 165, § 5:

- a) O orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações.
- b) O orçamento de investimento das empresas estatais.
- c) O orçamento da seguridade social.

ORÇAMENTO FISCAL

Destina-se aos gastos dos três Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Envolve todas as áreas da administração pública, exceto saúde, assistência social e previdência social.

ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Compreende as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Abrange todas as entidades e órgãos vinculados a essas áreas, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS

Demonstra o investimento de empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Fonte: Inesc

Como explica a publicação *O Orçamento Público a seu alcance*, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc): “Todas as receitas públicas (inclusive suas fontes) devem estar discriminadas na LOA. Da mesma forma, nenhum gasto poderá ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que os recursos estejam devidamente previstos na LOA. É na LOA que o governo evidencia seu programa de trabalho e a política econômico-financeira do município, do estado ou do país. Ao elaborar a proposta de Lei Orçamentária, o Executivo decide como e onde vai aplicar os recursos públicos”.

ONDE FICA A EDUCAÇÃO?

O orçamento da área de Educação é parte do Orçamento Fiscal, o qual inclui as despesas previstas para as demais funções orçamentárias – tais como Transporte ou Meio Ambiente, dentre outras. No entanto, essa área orçamentária inclui também encargos com a dívida pública: ou seja, pagamento da dívida interna e externa, bem como os juros. Como veremos, faz-se necessário distinguir, no contexto do orçamento, as despesas não-financeiras – isto é, não vinculadas ao pagamento da dívida –, pois nelas estão incluídos os valores que efetivamente serão utilizados pelos governantes na implementação de políticas públicas.

É importante perceber que as estratégias para melhoria da Educação elaboradas pelo Poder Executivo e aprovadas – ou rejeitadas – pelo Poder Legislativo estão presentes nos três instrumentos legais de planejamento orçamentário. Vale ressaltar ainda que, assim como ocorre em outras áreas, no caso da Educação também existem diferentes maneiras de se calcular os valores gastos pelas instâncias governamentais (*veja mais informações sobre esse tema na página 18*).

O CICLO ORÇAMENTÁRIO

A definição do orçamento é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. No caso da União, o principal órgão encarregado de elaborá-lo é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). As subsecretarias de orçamento dos demais Ministérios são responsáveis por consolidar as previsões de despesas de seus órgãos. As propostas são encaminhadas ao MPOG, que contrasta tais despesas com a previsão de receitas encaminhada pela Secretaria da Receita Federal – SRF. O MPOG, então, exclui desse montante a quantidade de gastos obrigatórios (como os de pessoal e transferências), realizando a divisão dos recursos disponíveis. Em seguida, o órgão encaminha cada um dos projetos de lei (PPA, LDO e LOA) à Casa Civil. A Presidência da República, apoiada pela Casa Civil, finalmente encaminha as propostas ao Congresso¹.

¹ Vale lembrar que, segundo o art. 57 da Constituição Federal, o Congresso Nacional não pode entrar em recesso enquanto não concluir o processo de votação da LDO.

A elaboração do orçamento segue o rito definido inicialmente pela Constituição Federal, especialmente os artigos 165 a 169, e pela Lei nº 4.320, de 1964, que regula as normas de direito financeiro para esse procedimento nas três esferas da federação (União, estados, municípios). A lei determina que o texto do orçamento deve ser estruturado e detalhado segundo três classificações dos gastos e ações:

- Institucional: por órgão onde é alocado o recurso.
- Natureza: por tipo de bens e encargos.
- Funcional-programática: por área, objetivo e programas.

CATEGORIAS ORÇAMENTÁRIAS

FUNÇÃO

Representa o maior nível de agregação dos diversos setores de despesa que competem ao setor público. Adota-se a função que é típica ou principal do órgão, por exemplo: Função – Educação.

ÓRGÃO

Unidade administrativa responsável pela execução orçamentária.
Ex: Ministério da Educação.

PROGRAMA

Conjunto de ações articuladas, que visam a solução de problemas e o atendimento das demandas de determinada população beneficiada.

SUBPROGRAMA

Corresponde aos objetivos parciais identificáveis dentro do produto final de um programa.

ATIVIDADE

Ação destinada a fornecer produtos, como bens e serviços, para a sociedade de forma contínua e permanente.

SUBATIVIDADE

Ações específicas derivadas dos objetivos da atividade inicial.

O projeto do PPA é enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo até dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato. Já a LDO é uma lei ordinária e sua proposta é encaminhada até o 15 de abril de cada ano, sendo, via de regra, aprovada até 30 de junho. Em 2007, contudo, um novo cronograma² entra em vigor e, por isso, a Lei de Diretrizes orçamentária deve ser aprovada até dia 17 de julho.

A LOA é também uma lei ordinária, com duração e tramitação similar à LDO. Seu projeto é encaminhado pelo Poder Executivo até o dia 31 de agosto, todos os anos, precisando ser aprovado pelo Legislativo e devolvido para sanção do Executivo até 15 de dezembro. Com as mudanças definidas em 2007, seu texto deve ser aprovado até o dia 22 de dezembro de cada ano.

O PPA, a LDO e a LOA são enviados às casas legislativas junto com uma mensagem do Poder Executivo expondo as linhas gerais do seu programa de governo. No caso da União, a apreciação de cada um desses instrumentos é feita pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos

² Em 2006, foi aprovada a PEC 08/2006, que reduz de 90 para 55 dias o recesso parlamentar do Congresso Nacional. Assim, a sessão legislativa ordinária, no primeiro semestre, inicia-se dia 1º de fevereiro e vai até 17 de julho. No segundo semestre, começa em 1º de agosto e se encerra dia 22 de dezembro.

Em 2006, a Comissão Mista do Orçamento que votou as leis orçamentárias federais foi presidida pelo Deputado Gilmar Machado (PT/MG) e tinha a seguinte composição, proporcional ao peso de cada partido no Congresso: 63 deputados federais (10 – PT; 10 – PMDB; 8 – PFL/PRONA; 6 – PSDB; 7 – PP; 5 – PTB; 5 – PL; 3 – PSB; 3 – PDT; 6 – outros), e 21 senadores (8 – PSDB/PFL; 4 – PMDB; 4 – PT/PSB/PL; 5 – outros).

Este ciclo corresponde ao processo orçamentário da União, sendo que cada estado e município define em sua própria Constituição ou Lei Orgânica as datas para envio da LDO e LOA correspondentes. Da mesma maneira que o governo federal, eles devem também respeitar o cumprimento de cada uma das etapas destacadas.

Públicos e Fiscalização (CMO), constituída por deputados federais e senadores. Os representantes eleitos do Legislativo podem propor emendas coletivas e individuais para cada um dos três instrumentos, observando as restrições tradicionais e outras que dizem respeito às limitações de gastos que podem ser absorvidos pelas distintas esferas.³

TEMPOS E ETAPAS

É importante distinguir o ciclo orçamentário do exercício financeiro do orçamento. Este se inicia sempre a partir do dia primeiro de janeiro e é encerrado em 31 de dezembro de cada ano, tal como definido pela Lei 4.320/64. Já o processo ou ciclo orçamentário, por envolver princípios democráticos de deliberação, é bem mais longo: inicia-se no momento de sua elaboração pelos órgãos governamentais e termina com a aprovação, por parte do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, da prestação de contas apresentada pelo Executivo.

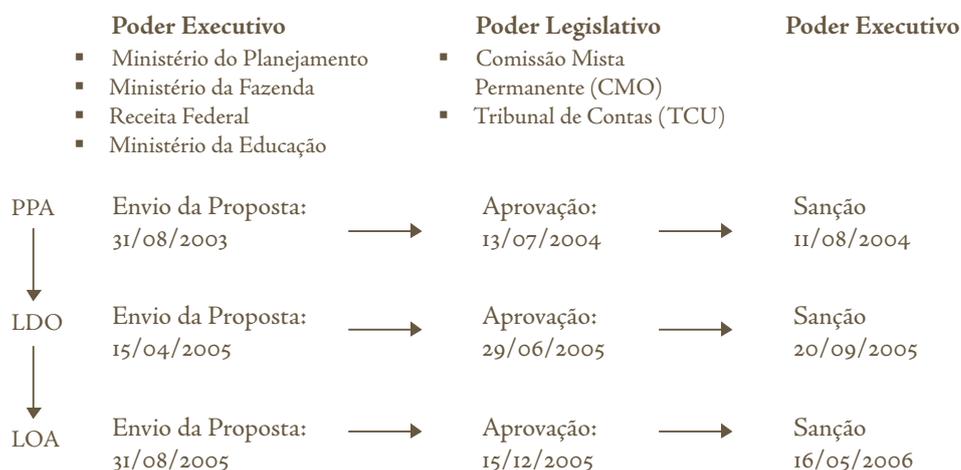
Em suma, o Executivo tem cerca de quatro meses para formular e encaminhar a LDO ao Legislativo (1). Este, por sua vez, conta com mais dois meses e meio para votá-la (2). Após a apreciação e sanção pelo governo (3), tem início, no primeiro dia do ano seguinte à sanção, o período de execução orçamentária, que dura 12 meses (4). Também no início do ano – no máximo até 60 dias após a abertura da primeira sessão legislativa – o Executivo deve enviar sua prestação de contas do ano anterior ao Legislativo (5) – o qual, por sua vez, tem até junho para aprová-la (6). Consideradas essas etapas, podemos observar que o ciclo orçamentário dura cerca de dois anos e meio, ou 30 meses. Significa, portanto, que o orçamento a ser implementado em 2006, por exemplo, foi enviado ao Congresso, apreciado, votado e sancionado no ano anterior (*veja exemplo na tabela abaixo*).

³ Ver artigo 166 da Constituição Federal.

Ciclo orçamentário da União - LDO e LOA 2006

	LDO 2006	LOA 2006
(1) Início da Formulação pelo Executivo	01 de janeiro de 2005 (ou antes)	01 de janeiro de 2005 (ou antes)
(1) Envio ao Legislativo	15 de abril de 2005	31 de agosto de 2005
(2) Aprovação pelo Legislativo	29 de junho de 2005	15 de dezembro de 2005
(3) Sanção ou Veto pelo Executivo	20 de setembro de 2005	16 de maio de 2006
(4) Início da Execução Orçamentária	01 de janeiro de 2006	01 de janeiro de 2006
(4) Término da Execução Orçamentária	31 de dezembro de 2006	31 de dezembro de 2006
(5) Envio da Prestação de Contas pelo Executivo ao Legislativo	Março de 2007	Março de 2007
(6) Aprovação da Prestação de Contas pelo Legislativo	Junho de 2007	Junho de 2007
Período Total	cerca de 30 meses	

O diagrama abaixo mostra as linhas gerais do ciclo orçamentário, apresentando as datas efetivas dos períodos de aprovação do orçamento da União no ano de 2006 e os órgãos envolvidos nas etapas que dizem respeito à área de Educação.



PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Além da atuação do Executivo e do Legislativo, o processo de aprovação e sanção do orçamento público pode – e deve – envolver outros atores. Durante a formulação da proposta orçamentária, os diversos órgãos contam com a possibilidade de consultar e receber demandas de organizações da sociedade civil. O momento mais propício do ciclo orçamentário para essa participação ocorre, no entanto, durante a apreciação pelo Legislativo da proposta enviada pelo governo. Na etapa de apreciação e proposição de emendas pelos parlamentares e bancadas, no âmbito da CMO, são promovidas audiências com organizações e especialistas, os quais podem, adicionalmente, pressionar e advogar por alterações na proposta orçamentária a ser elaborada pelos legisladores.

Como afirmado anteriormente, os parlamentares também têm a prerrogativa de propor, individualmente, emendas de menor valor, a partir de um parecer preliminar que estabelece um limite global de recursos para tais emendas. As bancadas dos estados, por outro lado, são autorizadas a propor alterações de maiores somas. Um estudo realizado em 2005 pelo cientistas políticos Fernando Limongi e Argelina Figueiredo também demonstra que, na prática, as emendas individuais apresentam menor percentual de execução orçamentária que as emendas coletivas. O número de emendas que geram despesas são limitadas pelo regimento interno da CMO. As propostas não devem, entretanto, interferir nos valores reservados a recursos para pessoal ou encargos, serviço da dívida ou transferências para os estados e municípios (CF, art. 166, §3º. II).

Número de emendas permitidas pelo regulamento interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso	
Ator	Número de Emendas
Deputados e Senadores individualmente	20
Comissões Permanentes da Câmara e Senado	5
Bancadas Estaduais	Mínimo de 18 e máximo de 23 emendas, mais número proporcional ao tamanho da bancada

INDICADORES DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS: FOCO NA EDUCAÇÃO

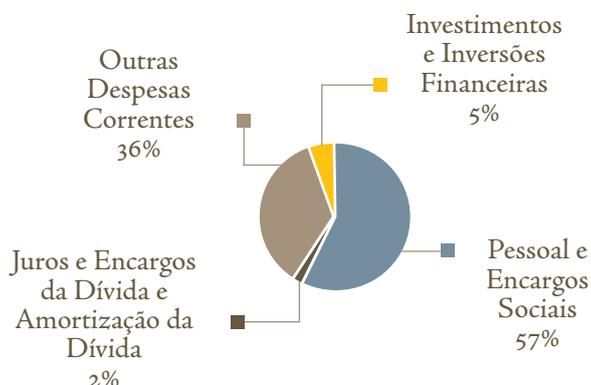
A compreensão sobre os processos que envolvem o ciclo orçamentário é um passo decisivo para o aprimoramento da atuação de jornalistas e demais atores sociais no monitoramento das ações públicas

Como vimos, o ciclo orçamentário é um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados e avaliados. Entender todo esse processo é um passo fundamental para aqueles que se propõem a exercer o controle social das ações governamentais. Nas páginas a seguir, passaremos a focar o caso específico da Educação, apontando alguns indicadores necessários para a leitura do orçamento nessa área e trazendo, a título de ilustração, dados referentes à execução orçamentária de 2006 e 2007. Vale dizer que várias das referências indicadas para o caso das políticas educacionais também podem ser levadas em conta no momento de se realizar a análise orçamentária de outras áreas.

De maneira geral, cabe dizer que existe uma ampla diversidade de mecanismos que podem ser utilizados como indicadores das despesas orçamentárias, especialmente no âmbito da Educação. Isso porque o orçamento da área educacional divide-se em vários níveis e segmentos. Uma descrição resumida desses indicadores permite elencar cinco possíveis perspectivas de análise sobre os gastos do governo.

- *Separação da despesa por categoria orçamentária:* identificação da função, órgão, programa, subprograma, atividade e subatividade às quais foi feita a destinação de recursos (veja quadro na página 15).
- *Divisão por natureza da despesa:* é possível localizar gastos na função Educação separados por investimentos, gastos em pessoal, e mesmo em dívidas efetuadas nesse setor (veja gráfico a seguir).

Orçamento da Educação segundo
grupo de despesa – 2006



* O detalhamento dos recursos previstos na LOA 2006 para o Ministério da Educação registra o dispêndio de R\$ 21.671.079.236 no ano

Segundo dados da cientista política Argelina Cheibub Figueiredo, os valores que são destinados no final do processo orçamentário às atividades e programas previstos dependem, em grande medida, de quais atores foram responsáveis pela inclusão da despesa no orçamento. Em uma pesquisa durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, verificou-se que, enquanto o percentual de valores liberados para as emendas ao orçamento de autoria de parlamentares oscilava entre 40% e 60%. Para os projetos de autoria do governo federal, essa proporção era próxima a 90%.

- *Acompanhamento de todas as esferas governamentais envolvidas:* é importante considerar não apenas as despesas praticadas no âmbito federal, mas levar em conta que as políticas de Educação são executadas nas três esferas – federal, estadual e/ou municipal. Portanto, para verificar os recursos aplicados é necessário conhecer também a previsão e execução de orçamentos estaduais e municipais. Não se deve esquecer que o orçamento federal envolve também transferências, previstas constitucionalmente, aos estados e municípios.
- *Verificação da etapa de execução dos recursos previstos:* nos relatórios de execução orçamentária, os valores são recalculados ao longo do ano, pois nem sempre o valor previsto para um programa é efetivamente dotado pela autoridade executiva. Da mesma maneira, quando recursos são liberados e comprometidos – ou empenhados –, existe a possibilidade de que esses valores não sejam pagos, por razões várias que podem ser investigadas.
- *Distinção entre recursos disponíveis e não-disponíveis:* parte do orçamento público – por força da Lei de Responsabilidade Fiscal – precisa estar reservado para o pagamento da dívida pública interna e externa. No orçamento da União, os recursos destinados para essa finalidade são enquadrados como Amortização da Dívida, mas não significa que serão efetivamente destinados para tanto – via de regra, tais valores são refinanciados. Além disso, é preciso ainda levar em conta que os gastos pertinentes ao Investimento de Empresas Estatais também apresentam flexibilidade diferente da apresentada pelo Orçamento Fiscal, e geralmente são considerados em separado.

CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS

Ao levar em consideração a divisão entre União, Unidades Federativas e Municípios, pode-se perceber que a distribuição dos impostos arrecadados, isto é, da receita, é extremamente desigual. Apesar de o Brasil seguir o modelo federativo, a parcela dos impostos que ficam retidos nas mãos da União é expressiva, mesmo depois das transferências constitucionais, como pode ser visto na tabela abaixo.

Na mesma tabela, podemos observar que os municípios são os mais beneficiados pelas transferências, que proporcionam um aumento da sua participação sobre a receita total de cerca de 300%. Enquanto os estados permanecem com suas receitas arrecadadas em patamares similares após as transferências constitucionais, parte significativa dos recursos de que dispõem os municípios – e, portanto, que estarão acessíveis para gastos em Educação – dependem de transferências do Poder Executivo Federal.

Participação dos entes sobre a carga tributária em relação ao PIB:
Total antes e depois das transferências Constitucionais – 2005

Esfera de governo	Antes		Depois	
	Valor (milhões)	%	Valor (milhões)	%
União	507.172	26,18	419.202	21,63
Estados	186.493	9,62	186.484	9,62
Município	30.448	1,57	118.426	6,11
Total	724.113	37,37	724.113	37,37

Fonte: Receita Federal

Realizar uma leitura acurada do processo orçamentário exige, portanto, a análise de uma série de fatores que definem e interferem no resultado final dos recursos aplicados. Isso fica claro quando avaliamos, por exemplo, os demonstrativos de receitas e despesas do governo federal. Dessa maneira, pode-se constatar que as receitas da União (antes das transferências para os estados e municípios) – que provêm da arrecadação de diversos impostos – são consideravelmente inferiores às suas despesas. Se considerado em sua totalidade, o orçamento público da União alcançaria patamares próximos à metade do PIB brasileiro, como demonstra a tabela de Receitas (*veja tabela na próxima página*).

Isso se explica, como se pode perceber a partir da tabela de Despesas da União (*veja tabela na próxima página*), pela inclusão do refinanciamento da dívida pública e dos encargos financeiros no rol de despesas previstas. Essa inclusão se dá pelo comprometimento do governo com as obrigações financeiras devidas, renegociadas a cada ano.

Demonstrativo da receita corrente líquida do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social do governo federal – 2006	
Especificação	Previsão atualizada (R\$) milhares
Receita Corrente (I)	575.218.298,00
Receita Tributária	173.600.935,00
Receita de Contribuições	330.288.651,00
Transferências Correntes	330.769,00
Outras Receitas Correntes	70.997.943,00
Deduções (II)*	238.475.267,00
Receita Corrente Líquida (I - II)	336.743.031,00

Despesa da União por grupos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2006	
Grupo de despesa	Despesa Líquida (R\$) Valor Atualizado (IGP-DI)
Despesas Correntes	648.308.985.285,27
Pessoal e Encargos Sociais	110.051.716.235,71
Juros e Encargos da Dívida	155.385.478.181,64
Outras Despesas Correntes*	382.871.790.867,92
Despesas de Capital	171.872.968.014,37
Subtotal	820.181.953.299,64
Amortização da Dívida – Refinanciamento	387.387.599.836,16
Total	1.207.569.553.135,80

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

* Incluem transferências Constitucionais.

VINCULAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Existem ainda outros mecanismos que impedem a alteração ou realocação de determinados recursos orçamentários. Nesse sentido, por previsão de outros instrumentos legais, como o Plano Nacional de Educação (PNE) e os Atos Constitucionais e Disposições Transitórias (ACDT), são definidas “vinculações” orçamentárias – ou seja, recursos que obrigatoriamente precisam ser aplicados em uma determinada função.

No caso da Educação, o PNE previu a formulação e aprovação de uma subvinculação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (veja página 23), que estipulava finalidades para o gasto mínimo previsto pelos ACDT. O artigo 60 dos ACDT prevê que o governo é obrigado a despender um percentual mínimo de seu Orçamento Fiscal na área de Educação. Em nível federal, esse percentual equivale a 18% e, nas esferas estaduais e municipais, é de 25%. Cabe lembrar que como os estados brasileiros

O Salário-educação é uma contribuição social recolhida das empresas e destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para investimentos no Ensino Fundamental. Está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal. Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) – tanto o papel da gestão da arrecadação da contribuição social do Salário-educação quanto o da distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação.

têm suas próprias constituições, podem estabelecer percentuais mínimos superiores a essa proporção estabelecida na Carta Magna – como é o caso de São Paulo, onde é de 30%.

Em 2006, dos cerca de R\$ 20 bilhões gastos com a função Educação, mais de R\$ 17 bilhões foram provenientes das receitas oriundas de impostos sujeitos à vinculação constitucional dos recursos, sendo o resto de outras fontes, principalmente do Salário-educação.⁴

Pelo demonstrativo de gastos, a União aportou 26,6% de seu Orçamento Fiscal com Educação, excedendo o limite mínimo, como tem sido comum nos últimos anos. Para chegar a esse cálculo, foram contabilizadas receitas líquidas com impostos no valor de R\$ 64.180.563.000,00 – isto é, excetuados os valores canalizados pelas transferências aos Estados e Municípios e reservados pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E O ORÇAMENTO PARA EDUCAÇÃO

Prevista na Emenda Constitucional 42/2003, a DRU é um dispositivo que autoriza o governo federal a remanejar até 20% das receitas da União para o período 2003-2007. Em abril deste ano, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 50/2007, que visa prorrogar a DRU até o final de 2011.

Para seu cálculo, são utilizadas a soma das receitas provenientes de 1) Impostos, 2) Contribuições Sociais e 3) Contribuições Econômicas. Desse total, são excluídas as Contribuições Sociais – tais como INSS, Salário-educação, CPMF e CPSS (Contribuição Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos) – e as Compensações Financeiras, tais como *royalties*. Calcula-se então 20% em cima desse valor resultante.

O demonstrativo de cálculo da DRU de anos anteriores pode ser encontrado no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): www.planejamento.gov.br, e consta na próxima página de maneira simplificada.

Com a aplicação da DRU, acaba sendo reduzido o valor total da receitas de impostos, referência utilizada como base para calcular o volume de recursos direcionados pela União para a área de Educação (18% das Receitas Líquidas com Impostos). Em 2006,

4 A receita com o Salário-educação no período foi de cerca de R\$ 6 bilhões, mas só pouco menos de R\$ 2 bilhões foram gastos pela União, sendo o resto repassado aos estados e municípios.

o valor de receitas de impostos disponibilizado, após aplicação da DRU, é de R\$ 161,3 bilhões menos 32,3 bilhões, o que resulta em R\$ 129 bilhões. Desse valor, entretanto, é preciso ainda deduzir as transferências aos Estados e Municípios (cerca de R\$ 65 bilhões) para obter a Receita Líquida com Impostos, base sobre a qual se calcula, finalmente, o valor mínimo a ser investido em Educação determinado pela Constituição.

Desvinculação das Receitas da União (DRU) (Previsão elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG)		
	Legislação	PL 2006
Total das Receitas Previstas		R\$ 493.326.773.190,00
Receita de Impostos	Art. 2º da PEC 41/2003	R\$ 161.295.063.676,00
Receita de Contribuições Sociais	Art. 2º da PEC 41/2003	R\$ 320.324.437.635,00
Receita de Contribuições Econômicas	Art. 2º da PEC 41/2003	R\$ 11.707.271.879,00
Exclusões		R\$ 146.256.467.771
Contribuições Sociais	(INSS: Art. 58, parágrafo 2º da Lei nº 10.707/2003; Salário Educação: Art. 76, parágrafo 2º do ADCT; CPMF: Art.80, parágrafo 1º do ADCT)	R\$ 146.256.467.771,00
Compensações Financeiras		R\$ 0,00
Base para calcular a DRU (Receitas – Exclusões)		R\$ 347.070.305.419,00
DRU (Base de cálculo x 20%)		R\$ 69.414.061.084,00
Receitas desvinculadas de Impostos após a DRU (Receita de Impostos x 20%)		R\$ 32.259.012.735,00
Receitas desvinculadas de Contribuições Sociais após a DRU (Receita de Contribuições Sociais x 20%)		R\$ 34.813.593.973,00

FUNDEF VERSUS FUNDEB: AS SUB-VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO

A Constituição Federal vinculou parte das receitas do orçamento à Educação, mas não especificou diretamente como as verbas devem ser gastas – em quais níveis de ensino ou projetos, por exemplo. Esta definição foi delineada pela primeira vez pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que deu origem à Lei 9.424 do mesmo ano, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização

do Magistério (Fundef)⁵. Este Fundo, regulado pelo Decreto nº 2.264 de 1997, foi implementado no início de 1998, e estabeleceu uma nova sistemática de redistribuição dos recursos da Educação, por meio da subvinculação destes ao Ensino Fundamental.

O valor por aluno para fins de transferência de recursos provenientes do Fundef era estabelecido a partir de decreto presidencial. Para esse cálculo, levava-se em consideração a estimativa de alunos matriculados a partir do Censo Escolar promovido pelo MEC. O seu cálculo também incluía fatores de ponderação a partir da etapa de ensino (1ª a 4ª série, ou primeiro nível, e 5ª a 8ª série, ou segundo nível) e por tipo de estabelecimento de ensino (especial, rural). Após a distribuição de recursos, caso os estados não atingissem os valores mínimos nacionais, a União se comprometia a realizar complementações para que fossem atingidos. Com a mudança para o Fundeb, a lógica do cálculo do valor-aluno segue um padrão similar, passando, entretanto, a levar em consideração os demais níveis de ensino.

Na prática, a medida estipula que 60% dos 25% dos recursos a serem gastos com Educação por estados e municípios – o que representa, portanto, 15% da arrecadação global dessas esferas da Federação – devem ser destinados ou aplicados no Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização desses recursos, promovendo a sua partilha entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino e um mínimo nacional a ser gasto com cada aluno em determinado nível e modalidade de ensino. A tabela abaixo apresenta o valor por aluno distribuído pelo Fundo ao longo de sua vigência.

Fundef - Valor mínimo nacional por aluno (em R\$)		
Ano	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e educação especial
1998	315,00	315,00
1999	315,00	315,00
2000	333,00	349,70
2001	363,00	381,20
2002	418,00	438,90
2003	446,00	468,30
2004	537,40	564,50
2005	620,60	651,60
2006	682,60	716,70

Fonte: MEC. No estado de São Paulo este valor passou de R\$ 675,00 em 1998, nos dois níveis, para R\$ 1.737,78 para o primeiro nível e R\$ 1.824,35 para o segundo nível, em 2006.

Impostos transferidos para o Fundef (15% do valor arrecadado)
Transferências da União
FPM – Fundo de Participação dos Municípios (LC-87/96) Desoneração de Exportações
Transferências do Estado
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

Fonte: EC 14/96 e Lei 9.424/96

A lei obrigava, ainda, que estados e municípios investissem no mínimo 60% dos recursos do Fundef com a remuneração dos profissionais do magistério ativos e que os 40% restantes fossem aplicados em ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público. A criação do Fundef implicou a transferência de receita de impostos estaduais e municipais para financiar esses gastos. O quadro ao lado apresenta os impostos que compuseram o Fundo.

⁵ A EC nº 14 modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF e deu nova redação ao artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCTCF)

A implementação do Fundef foi seguida da criação de um sistema de acompanhamento e controle social, a partir da implementação de conselhos estaduais e municipais, como previa o artigo 4º da Lei 9.424/96. Tais instâncias tinham um mínimo de quatro membros, sendo um deles representante da Secretaria da Educação, um representante da Secretaria da Fazenda (no caso dos estados), um representante dos professores e diretores, um representante dos pais de alunos e um representante dos servidores das escolas. Este mecanismo foi aperfeiçoado pelo Fundeb, com a maior democratização e ampliação da participação da sociedade no conselho (*veja quadro abaixo*).

GESTÃO COMPARTILHADA

O processo de implementação do Fundeb prevê a criação – em âmbito nacional, estadual e municipal – de conselhos dedicados ao monitoramento sistemático do processo de implementação do Fundo. Essas instâncias constituem-se como órgãos colegiados, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos. Ao contrário dos conselhos previstos durante a vigência do Fundef, geralmente dominados pelos representantes do Poder Executivo, os Conselhos do Fundeb pretendem assegurar um maior pluralismo, possibilitando a ampliação no número de representantes e impedindo que a presidência seja assumida por representantes do Poder Executivo. A composição e as funções do conselho são definidas pela Emenda Constitucional e pelo artigo 24 da MP 339. Entre elas, podemos destacar:

- ♦ Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb.
- ♦ Supervisionar o censo escolar.
- ♦ Supervisionar a execução do orçamento da educação tal como previsto na lei orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação.
- ♦ Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O referido parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de Contas ao Tribunal.

FUNDEB

A lei que regulamentou o Fundef determinou um prazo de dez anos para sua vigência, tempo em que se esperava corrigir o déficit da educação fundamental no Brasil. No encerramento do seu período de vigência, em 2006, ficou constatado que o Fundo no entanto não chegara a alcançar inteiramente seus

O cálculo do custo por aluno não é consensual: a própria lei que instituiu o Fundef (Lei n.º 9.424) definia que um custo mínimo seria estipulado com vistas a garantir uma boa qualidade de ensino. Conforme estabelecia o artigo 13: “Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV - complexidade de funcionamento;
- V - localização e atendimento da clientela;
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.”

Apesar das previsões legais, governo e organizações da sociedade civil têm divergido acerca de qual seria o valor adequado para garantir padrões de qualidade ideais (veja quadro sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial, na página 75).

objetivos⁶. Diante dessa constatação, o governo decidiu propor a extensão da subvinculação dos recursos da Educação, por meio da criação de um novo instrumento: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53 e regulamentado pela Medida Provisória 339, ambas de dezembro de 2006. O estabelecimento do Fundo foi responsável pela maior parte das discussões na área da Educação no país, tanto fora como dentro do governo, em seus vários níveis (Executivo, Legislativo e Judiciário). A legislação prevê que a implantação do Fundeb seja gradual, em três anos, iniciando-se em janeiro de 2007. Esta progressão busca permitir que os entes se adaptem à transição de um Fundo para outro, uma vez que o Fundeb traz importantes modificações em relação ao Fundef.

O Fundeb é um fundo igualmente temporário, devendo vigorar por 14 anos (2007-2021) – quatro anos a mais que seu antecessor. Os recursos do Fundeb serão aplicados em toda a Educação Básica e não somente no Ensino Fundamental. A distribuição dos recursos se dá com base no número de matrículas e no custo-aluno em cada faixa do ensino. A subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios representa 20% do valor total do Fundo. Esse mecanismo será gradual, atingindo esse percentual somente a partir do quarto ano de vigência.

O fundo, por outro lado, também promove um aumento dos recursos alocados pela União, que eram menos expressivos no caso do Fundef. O aporte do governo federal passa a ser de R\$ 2 bilhões em 2007; R\$ 3 bilhões em 2008; R\$ 4,5 bilhões reais em 2009; e 10% do valor total do Fundo, a partir de 2010. O total de recursos previstos, após o início do quarto ano de vigência do Fundeb, se aproxima de 50 bilhões de reais.

A lei estabelece, assim como o Fundef, que pelo menos 60% do fundo deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério – mas, neste caso, daqueles da Educação Básica pública, que envolve os três níveis de ensino abarcados pelo fundo. Também de maneira análoga ao Fundef, prevê que o restante dos recursos deve ser gasto em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública – definidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (veja nota na próxima página). A expectativa de receita a ser arrecadada pelo fundo em 2007, divulgada pelo Ministério da Educação (MEC) pode ser conferida na tabela a seguir.

6 Para uma análise do impacto do Fundef ver “O impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica”, artigo publicado por Gabriel Ulyssea, Reynaldo Fernandes, Amaury Gremaud e Patrick Gremaud.

O art. 70 da LDB (Lei 9.394/96) enumera as ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (regulada pela Resolução nº 3, de 08/10/97, do Conselho Nacional de Educação). São consideradas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70):

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Previsão de receita do Fundeb em 2011

Regiões	Receita Estimada	%
Norte	4.467.115.000,00	9,3%
Nordeste	11.956.794.000,10	24,9%
Sudeste	21.209.728.000,70	44,1%
Sul	6.848.052.000,20	14,3%
Centro-Oeste	3.570.005.000,00	7,4%
BRASIL	48.051.695.000,00	100,0%

Fonte: MEC.

EDUCAÇÃO INFANTIL NO FUNDEB: UMA GRANDE CONQUISTA

Uma das maiores conquistas decorrentes da substituição do Fundef pelo Fundeb consistiu na inclusão da Educação Infantil na distribuição de recursos provenientes da União, Estados e Municípios. A Educação Infantil compreende o ensino de crianças de 0 a 5 anos, desde a aprovação da Lei 11.274/2006, que expandiu o Ensino Fundamental para 9 anos, passando a incluir crianças de 6 anos. Embora a Educação Infantil não seja obrigatória, como é o caso do Ensino Fundamental, a existência de recursos reservados constitucionalmente para aquele nível de ensino possibilitará ganhos substantivos.

Em uma pesquisa inédita realizada pelo Ibmecc São Paulo e pela Tendências Consultoria, a partir do cruzamento de dados da Pesquisa de Padrão de Vida, do IBGE, e dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), constatou-se que pessoas que cursaram o ensino infantil ou começaram a estudar entre 4 e 6 anos de idade apresentam, na vida adulta, renda 27% maior do que aquelas que não o fizeram.

É consenso entre os especialistas em Educação Infantil que frequentar a escola nesse período é um passo fundamental para o desenvolvimento escolar posterior da criança. Mas além disso, segundo estudo produzido pela Universidade de Toronto e apoiado pela Child Care Advocacy Association of Canada e Child Care Visions of Human Resources Development Canadá, os recursos investidos na Educação Infantil também trazem retornos financeiros concretos. Isso porque a inclusão de crianças de 0 a 6 anos nas creches ou escolas também permite a liberação das mães para o mercado de trabalho, as quais acabam por ter um impacto maior na produção de riqueza de uma localidade.

Fonte: O Estado de S. Paulo, 20/05/2007, e www.childcarepolicy.net.

FUNDO MONITORADO

A legislação que regula o Fundeb criou novos mecanismos de fiscalização e controle, que instrumentalizam tanto os Tribunais de Contas e Promotorias, quanto a sociedade civil. As possíveis irregularidades na aplicação do fundo são crime de responsabilidade, com penas previstas na lei e devem ser encaminhadas ao Ministério Público, aos respectivos Tribunais de Contas e ao Poder Legislativo. No caso de comprovação de desvio de verba ou aplicação indevida, as contas deverão ser rejeitadas com o devido encaminhamento à autoridade competente e ao Ministério Público.

Neste caso, o estado ou município que praticar alguma infração fica impossibilitado de celebrar convênios junto às administrações federal e estadual; de realizar operações de crédito junto às instituições financeiras; além de ter de lidar com a interrupção da assistência financeira, transferências (inclusive do Fundeb⁷) e da intervenção da União no estado ou do estado no município⁸. O chefe do Poder Executivo responsável, por sua vez, fica sujeito a processo por crime de responsabilidade e processo penal cabível.

Tramitação do Fundeb na Câmara dos Deputados (CD) e Senado Federal (SF)

Tramitação	Responsável	Data
Apresentação da PEC 536/1997	Dep. Valdemar Costa Neto	14/10/97
Arquivamento	Mesa da CD	02/02/99
Desarquivamento	Mesa da CD	08/02/99
Arquivamento	Mesa da CD	31/01/03
Desarquivamento	Mesa da CD	28/03/03
Aprovação na Câmara e Envio ao Senado	Mesa da CD	02/02/06
Aprovação no Senado e Envio para a Câmara	Plenário do SF	04/07/06
Votação da Redação Final	Plenário da CD	06/12/06
Transformado na Emenda Constitucional 53/2006	Mesa da CD	19/12/06

Fontes: www.camara.gov.br e www.senado.gov.br

⁷ conforme artigos 76 e 87, § 6º, da LDB.

⁸ CF, art. 34, VII; e CF, art. 35, III.

ORÇAMENTO PARA A EDUCAÇÃO: DEFININDO VALORES

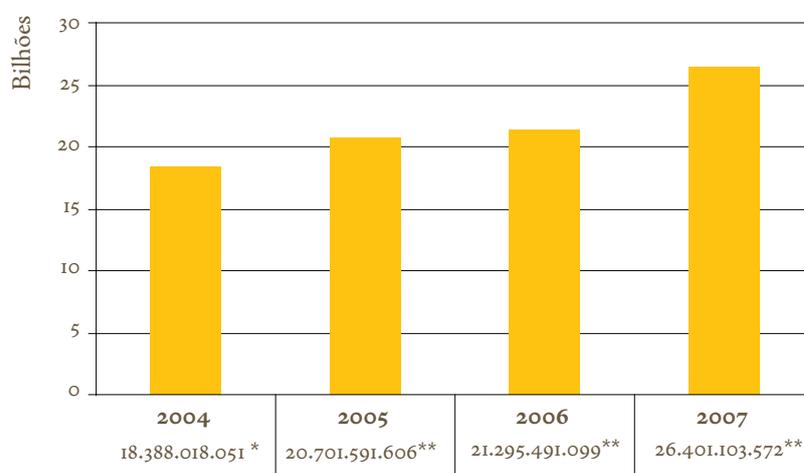
A leitura dos dados orçamentários da área de Educação pode ser feita a partir de diferentes enfoques. Para isso, é necessário conhecer e definir os possíveis parâmetros de análise e comparação das informações. É o que passaremos a abordar a seguir.

Tendo em vista as diversas maneiras de se obter indicadores orçamentários para Educação, não é surpresa que freqüentemente nos deparemos, na imprensa e em outros meios, com a existência de números divergentes. Além do mais, os percentuais a serem despendidos com essa área variam também de acordo com o total de recursos orçamentários com os quais fazemos a comparação.

Ademais, todos esses indicadores apontados nas tabelas anteriores devem levar em consideração os outros cortes possíveis mencionados previamente: por nível de governo (federal, estadual e municipal), por *status* de execução (previsto *versus* pago), por natureza da despesa, etc. Neste caso, recomenda-se comparar os recursos para a Educação levando em consideração essas diferenças (*veja sugestões de comparação nos quadros da próxima página*).

Inserido nesse contexto orçamentário mais geral, o orçamento voltado para Educação tem apresentado avanços significativos. Dentre as demais funções que recebem recursos orçamentários federais, Educação é a terceira que recebe maiores verbas, se posicionando somente atrás da Previdência Social e Saúde. Além disso, analisando essa função na esfera federal, podemos perceber, pelo gráfico da página abaixo, que o orçamento voltado para a Educação também tem registrado crescimentos consideráveis desde 2004.

Orçamento direcionado pela União à Função Educação (Valores da Dotação Inicial, em bilhões de reais)



* valores pagos

** valores previstos

**Recursos destinados à função Educação
(que não incluem necessariamente somente o Ministério da Educação)**

Comparado a	1. PIB
	2. Receitas Totais, após transferências a outros níveis de governo
	3. Orçamento Geral (total das despesas do Orçamento Fiscal, incluindo encargos com dívida pública, Orçamento de Investimento das Estatais e Orçamento de Seguridade)
	4. Orçamento Fiscal (parte das despesas, incluindo encargos com dívida pública, mas sem Seguridade e Estatais)
	5. Orçamento Fiscal sem encargos com dívida pública, sem Seguridade e sem Estatais
	6. Orçamento reservado a outras Funções
	7. Orçamento sem Vinculações e Subvinculações
	8. Cálculo do total de recursos destinados pelos ACDT da Constituição (18% da Receita, no caso federal, e 25% nos demais níveis)

Recursos destinados ao Ministério da Educação (ou seja, por órgão)

Comparado a	1. PIB
	2. Receitas Totais, após transferências a outros níveis de governo
	3. Orçamento Geral (total das despesas do Orçamento Fiscal, incluindo encargos com dívida pública, Orçamento de Investimento das Estatais e Orçamento de Seguridade)
	4. Orçamento Fiscal (parte das despesas, incluindo encargos com dívida pública, mas sem Seguridade e Estatais)
	5. Orçamento Fiscal sem encargos com dívida pública, sem Seguridade e sem Estatais
	6. Orçamento reservado a outras Funções
	7. Orçamento sem Vinculações e Subvinculações
	8. Cálculo do total de recursos destinados pelos ACDT da Constituição (18% da Receita, no caso federal e 25% nos demais níveis)

Recursos destinados a Educação por vinculações constitucionais e subvinculações (Fundeb)

Comparado a	1. PIB
	2. Receitas Totais, após transferências a outros níveis de governo
	3. Orçamento Geral (total das despesas do Orçamento Fiscal, incluindo encargos com dívida pública, Orçamento de Investimento das Estatais e Orçamento de Seguridade)
	4. Orçamento Fiscal (parte das despesas, incluindo encargos com dívida pública, mas sem Seguridade e Estatais)
	5. Orçamento Fiscal sem encargos com dívida pública, sem Seguridade e sem Estatais
	6. Orçamento direcionado à Função Educação ou ao MEC
	7. Cálculo do total de recursos destinados pelo próprio Fundeb
	8. Cálculo do total de recursos destinados pelos ACDT da Constituição (18% da Receita, no caso federal, e 25% nos demais níveis)

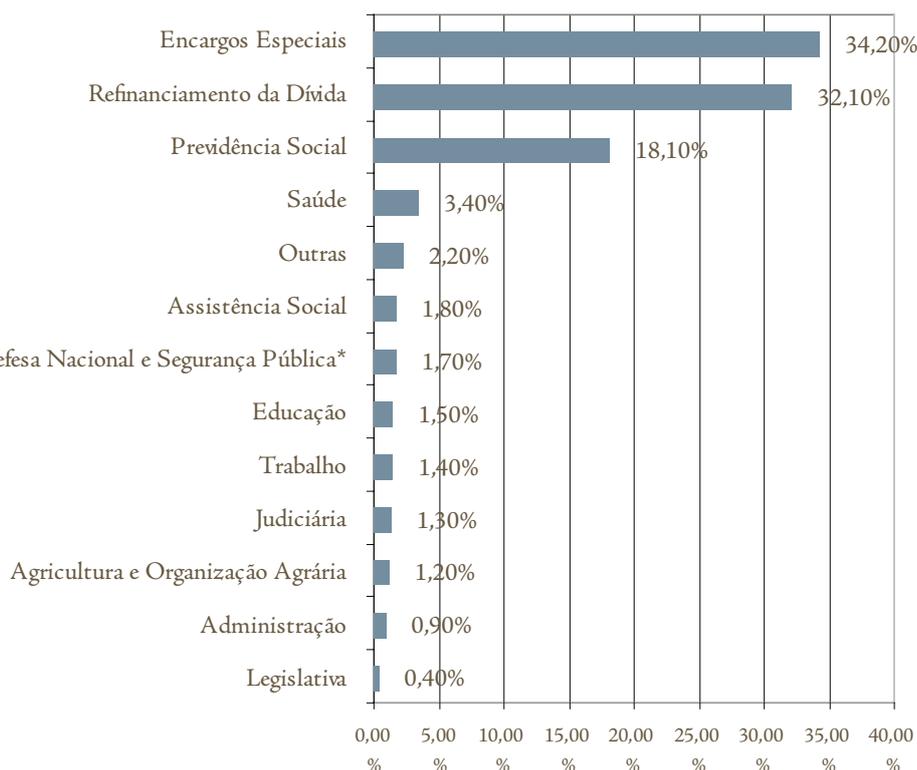
Ao colocá-lo em perspectiva diante de outras funções orçamentárias, entretanto, um valor que inicialmente poderia ser comemorado, aparece em relação ao Orçamento Geral (que inclui os encargos da dívida) de maneira reduzida (*confira gráfico abaixo*). Ao adicionar os valores referentes ao serviço e refinanciamento da dívida, o percentual das despesas direcionadas à função Educação fica em torno de 1,5%.

ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fornece informações mais atualizadas do acompanhamento do orçamento, assim como as Secretarias de Estado de Economia e Planejamento, no caso das unidades da federação. Dados mais recentes também podem ser encontrados nos órgãos de controle financeiro, como o Ministério ou Secretarias da Fazenda. O Ministério da Fazenda é, inclusive, responsável por publicar o *Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da União*, com a execução orçamentária, financeira e patrimonial para o período (*as contas são registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI*).

Outra fonte importante de acompanhamento do orçamento, no caso da União, é o sistema do Senado Federal chamado SIGA, que permite monitorar a execução orçamentária. Este sistema está ligado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso e fornece dados atualizados sobre a prestação de contas do poder Executivo e sobre a execução e as propostas orçamentárias.

Participação de cada Função no Orçamento
(% sobre o Total de Recursos Liquidados e Pagos do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social em 2006)



Para que Educação seja considerada o terceiro maior orçamento é preciso distinguir recursos destinados a Defesa Nacional daqueles destinados a Segurança Pública.

Para acessar dados orçamentários referentes à Educação, há também o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), ligado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Essa ferramenta, no entanto, não permite o acompanhamento atualizado do processo, pois os dados são disponibilizados com um ano de atraso (www.siope.inep.gov.br). O sistema oferece acesso a alguns relatórios estaduais e municipais e também demonstrativos de gastos em Educação no nível federal desde 2004, com o detalhamento dos recursos por programas e atividades.

A partir dessas fontes, é possível obter a distribuição dos recursos orçamentários segundo critérios anteriormente mencionados, como funções e programas. A função Educação pode se dividir em subfunções – isto é, outros setores de maior especificidade dentro dessa rubrica. Dentre elas, estão os diferentes níveis e modalidades de ensino existentes. Confira na tabela da página 35 como os recursos estão distribuídos no caso do governo federal.

Como se pode perceber, quase metade dos recursos voltados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino encontram-se concentrados em um único nível – Ensino Superior. Isso, na verdade, reflete parte das disposições constitucionais, que atribuem ao poder federal maior responsabilidade por esse nível – enquanto estados e municípios são responsabilizados, em maior medida, pela Educação Básica (que engloba Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio).

Por sua vez, os programas previstos para alcançar as metas federais estabelecidas pelo PPA e LDO 2006 (*veja quadro da próxima página*) estão também presentes na LDO e na LOA aprovadas. Os mais vultosos, como demonstra a tabela da página 36, consistem nos de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica, Previdência de Inativos e Pensionistas da União, Brasil Escolarizado, Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, nesta ordem.

É importante lembrar, como afirmado anteriormente, que o volume de recursos previstos pela dotação inicial não se traduz em recursos efetivamente executados. Como demonstram os relatórios de anos anteriores, são poucos os programas cujos recursos são totalmente gastos. Quase todos que estão sob jurisdição do Ministério da Educação, entretanto, alcançam percentuais superiores a 90%. A exceção fica por conta da Educação Infantil: tradicionalmente, a proporção de recursos executados neste nível se aproxima de 50%, como demonstra o último relatório – referente a 2005 – do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC.

AS PRINCIPAIS METAS E PROGRAMAS DO ORÇAMENTO PARA EDUCAÇÃO

PPA 2003/2007

- a) A erradicação do analfabetismo no país, com a inclusão de 100% da população de 7 a 14 anos na escola.
- b) O aumento do número de alunos matriculados no ensino médio de 8,7 milhões, em 2003, para 10 milhões, em 2007.
- c) A capacitação de 2,5 milhões de professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.
- d) A implantação de 27,2 mil “Escolas Básicas Ideais” para o Ensino Fundamental e Médio.
- e) A criação de 13,2 milhões de novas matrículas no Ensino Fundamental para Jovens e Adultos.
- f) A distribuição de 440,6 milhões de livros didáticos para o Ensino Fundamental;
- g) A distribuição de uniformes para alunos carentes do Ensino Fundamental, beneficiando 2,4 milhões de alunos.

Projeto da LDO para 2006 ¹

Desafio 3 – “Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país”.

Meta 3.1 – Garantir o acesso e permanência na escola de seis milhões de Jovens e Adultos

Programas:

- Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos
- Apoio à Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos
- Concessão de Bolsa ao Alfabetizador
- Fomento à Leitura e Acesso às Bibliotecas por Jovens e Adultos
- Educação do Campo (Proneira)
- Educação de Jovens e Adultos no Campo
- Plano Nacional de Juventude

Meta 3.2 – Implantar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Programas:

- Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica
- Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb)

Meta 3.3 – Garantir o acesso e permanência no ensino profissional e tecnológico e a melhoria de sua qualidade

Programas:

- Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica
- Expansão e Consolidação da Rede Federal de Educação Tecnológica

Meta 3.4 – Garantir o acesso e a permanência das crianças e adolescentes na Educação Básica com melhoria de qualidade

Programas:

- Brasil Escolarizado
- Desenvolvimento da Educação Infantil
- Gestão da Política de Educação
- Desenvolvimento do Ensino Fundamental

Meta 3.5 – Garantir o acesso e permanência no ensino superior e a melhoria de sua qualidade

Programas:

- Universidade do Século XXI
- Interiorização das Universidades Federais

¹ Anexo I, versão do relator – Substitutivo ao projeto de lei n.º 04, de 2005-CN.

DEFINIÇÃO DE PAPÉIS

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) investe os níveis do Poder Executivo com diferentes responsabilidades em relação aos níveis de Ensino, em um regime de colaboração. Confira os parágrafos do art. 211:

- § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (EC 14/96).
- § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (EC 14/96).
- § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (EC 14/96).
- § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (EC 14/96).
- § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (EC 53/06).

A RESPONSABILIDADE DA MÍDIA

Uma vez exposta a lógica do processo orçamentário e os principais dados sobre o Orçamento para Educação, voltaremos o foco de nossa atenção para a forma como esse debate vem sendo trabalhado pela imprensa brasileira. A exposição das contas públicas em notícias que abordem as políticas educacionais – seja na sua fase de formulação e planejamento, seja na de execução, ou de fiscalização do orçamento – consiste em uma forma valiosa de controle social sobre as ações governamentais.

É preciso lembrar, contudo, que a maneira como as contas do governo para a área de Educação são mencionadas pode catalisar ou anular os efeitos positivos dessa exposição. Isso porque, ao enquadrar uma liberação de recursos prevista constitucionalmente como uma iniciativa do governo – sem fornecer dados, informações sobre o fluxo do processo, exigências legais que obrigam o Executivo a aplicar recursos em Educação, por exemplo –, o jornalista poderá deixar intactos ou mesmo reforçar valores clientelistas com relação à garantia de um serviço que, na verdade, consiste em um direito.

Demonstrativo de receitas e despesas da união com manutenção e desenvolvimento do ensino
(Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, janeiro a dezembro de 2006)

Despesa	Previsão	Dotação	Valor Gasto até Dezembro	Execu- tada	Execu- tada	Partici- pação
	LOA 2006	Atualizada		(1)	(2)	
	(1)	(2)		(1)	(2)	
	(R\$ 1,00)	(R\$ 1,00)	(R\$ 1,00)	%	%	%
Ensino Fundamental***	1.545.531.675	957.402.000	942.345.000	62	98,4	4,6
Ensino Médio	207.011.348	162.484.000	153.637.000	78	94,6	0,8
Ensino Profissional	1.054.290.787	1.033.877.000	1.000.059.000	98	96,7	5
Ensino Superior	8.470.484.270	9.324.628.000	9.035.089.000	110	96,9	45,1
Educação Infantil	62.392.087	32.603.000	23.329.000	52	71,6	0,2
Educação de Jovens e Adultos	691.379.887	466.230.000	380.211.000	67	81,6	2,3
Educação Especial	78.901.123	54.244.000	48.674.000	69	89,7	0,3
Difusão Cultural	50.273.016	548.000	347.000	1	63,3	0
Planejamento e Orçamento	2.618.000	2.618.000	0	100	0,0	0
Administração Geral	1.676.007.894	1.718.070.000	1.535.864.000	103	89,4	8,3
Tecnologia da Informação	82.456.768	125.723.000	117.784.000	152	93,7	0,6
Formação de Rec. Humanos	101.045.477	40.442.000	38.870.000	40	96,1	0,2
Comunicação Social	17.475.000	8.094.000	7.589.000	46	93,8	0
Cooperação Internacional	14.475.567	2.225.000	1.895.000	15	85,2	0
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	386.645.301	285.314.000	282.503.000	74	99,0	1,4
Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	24.405.000	5.105.000	5.024.000	21	98,4	0
Assistência aos Povos Indígenas		1.742.000	1.661.000		95,4	0
Desenvolvimento Científico	57.795.035	44.373.000	43.217.000	77	97,4	0,2
Difusão do Conhecimento C & T	108.526.269	86.917.000	84.429.000	80	97,1	0,4
Lazer	20.000.000	17.000.000	16.986.000	85	99,9	0,1
Serviço da Dívida Interna	13.461.798	10.997.000	6.565.000	82	59,7	0,1
Serviço da Dívida Externa	488.433.396	487.960.000	297.588.000	100	61,0	2,4
Transferências*		2.714.169.000	2.714.169.000		100,0	13,1
Outros Encargos Especiais	640.032.516	370.200.000	360.418.000	58	97,4	1,8
Outras despesas**	5.877.437.022			0		0
Total de Despesa para fins do limite		17.952.965.000	17.098.253.000		95,2	86,9
Despesas não consideradas para fins do limite		2.704.418.000	2.513.218.000		92,9	13,1
Total das despesas	21.671.079.236	20.657.383.000	19.611.471.000	95	94,9	100

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC. LOA 2006. Lei nº 9.394/96, art. 72 - Anexo X.

(*) Deduzidas as transferências constitucionais no valor de R\$ 72.101.256,00.

(**) Administração de Receitas; Assistência à Criança e ao Adolescente; Previdência do Regime Estatutário; Suporte Profilático e Terapêutica; Atenção Básica; Alimentação e Nutrição; Proteção e Benefícios do Trabalhador; Patrimônio Histórico; Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia.

(***) Inclui os recursos destinados ao Fundef.

(1) Dotação atualizada/Previsão; (2) Executada/Dotação atualizada.

MOBILIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO

A atribuição de responsabilidades – sem necessariamente apontar culpados –, a presença de visões alternativas sobre uma mesma questão orçamentária e a existência de cobranças, ainda que não direcionadas a um ator específico, são também fundamentais para garantir que o jornalismo desempenhe de maneira ainda melhor sua função social.

Nas próximas páginas, serão explorados diversos elementos quanti-qualitativos que sinalizam o grau de contextualização presente nos textos que citam o orçamento da área educacional. A leitura dos dados produzidos poderá contribuir para a definição das possíveis – e mais urgentes – estratégias de sensibilização, mobilização e qualificação dos profissionais da imprensa, atores centrais para a promoção do debate público acerca da Educação.

Recursos orçamentários direcionados a programas sob responsabilidade do Ministério da Educação (dotação presente em Lei Orçamentária Anual de 2006)

Programa	Dotação
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	9.435.315.524
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	4.155.410.842
Brasil Escolarizado	1.720.179.999
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.402.972.587
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	1.162.255.423
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	737.013.808
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	694.679.887
Apoio Administrativo	679.063.699
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	488.433.396
Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	190.032.516
Gestão da Política de Educação	111.363.630
Desenvolvimento do Ensino Médio	107.049.065
Desenvolvimento da Educação Especial	87.345.543
Educação para a Diversidade e Cidadania	62.570.813
Desenvolvimento da Educação Infantil	27.941.100
Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)	13.461.798
Gestão da Participação em Organismos Internacionais	11.113.393
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	5.600.000
Brasil Quilombola	5.172.000
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	3.626.877
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.358.780
Engenho das Artes	709.861
Livro Aberto	563.155
Brasil Patrimônio Cultural	537.890
Direitos Humanos, Direitos de Todos	501.972
Total	21.104.273.558

Fonte: LOA 2006

Parte II

A COBERTURA
sobre o ORÇAMENTO
de EDUCAÇÃO
– Análise quantitativa

Orçamento Público e EDUCAÇÃO NO FOCO DA MÍDIA

Desde que a ANDI iniciou seu trabalho de monitoramento da cobertura dos jornais brasileiros sobre a agenda da infância e da adolescência, em 1996, o tema Educação figura entre os mais presentes na lista de prioridades da pauta jornalística. A partir de 1998, reportagens, artigos, colunas e editoriais que traziam como foco o debate sobre as questões educacionais ganharam ainda mais espaço, passando a ocupar o topo do *ranking* temático.

Não é recente a percepção de que o investimento em políticas educacionais é uma medida prioritária para que o País rompa o seu ciclo histórico de exclusão e pobreza. O fortalecimento da Educação na cobertura dos veículos não é, portanto, um dado aleatório e indica o valor que esse tema adquiriu – e, de certa forma, sempre teve – para a sociedade brasileira.

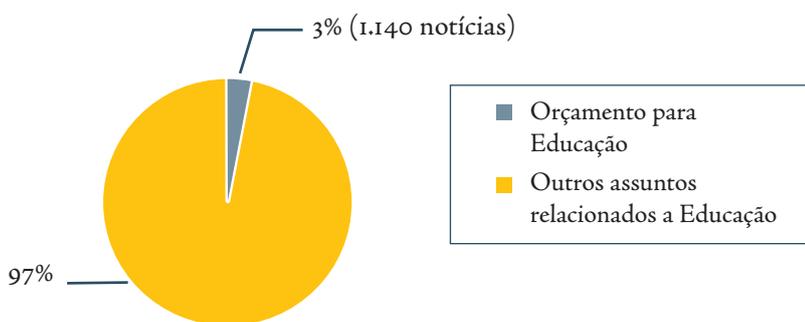
Apesar dos esforços empreendidos, principalmente a partir de meados da década de 1990, para assegurar a universalização do acesso à escola, não é novidade que a Educação nunca foi a prioridade na aplicação dos recursos públicos. É por isso que os orçamentos dos governos federal, estaduais e municipais constituem um instrumento importante para que os profissionais da imprensa – assim como outros atores sociais interessados no tema – aprimorem sua compreensão sobre a qualidade do trabalho de nossos governantes frente às políticas educacionais. Nesse sentido, conhecer e incidir sobre o processo orçamentário representa um passo estratégico para a imprensa brasileira na abordagem editorial sobre Educação – bem como sobre outros assuntos da agenda social.

UM OLHAR SOBRE A COBERTURA

O estudo coordenado pela ANDI, em parceria com a Save The Children Reino Unido, traz alguns elementos relevantes para contextualizarmos a discussão sobre o papel da mídia frente ao controle social do Orçamento Público direcionado à Educação. Tendo coletado textos jornalísticos produzidos em 2006 sobre esse tema, a pesquisa identificou 1.140 notícias – publicadas por 61 jornais e 4 revistas semanais brasileiras –, as quais atenderam ao tamanho mínimo exigido para a análise (*confira o quadro Metodologia de Pesquisa, na página 06*).

À primeira vista, esse volume de material pesquisado indica uma presença significativa de pautas sobre questões orçamentárias nas páginas dos jornais. Entretanto, essa dimensão aparentemente razoável do tratamento oferecido pela imprensa a tais questões dissipa-se quando comparada ao total de notícias sobre Educação publicadas em 2006, estimadas pela ANDI em cerca de 35 mil. Ao relacionarmos os textos que faziam referência às questões orçamentárias a esse conjunto mais amplo de matérias sobre temas educacionais, o percentual de conteúdos com foco em orçamento passa a representar pouco mais de 3%.

Dimensão da cobertura sobre Orçamento para Educação no âmbito da cobertura geral sobre Educação (% sobre o total de notícias publicadas sobre Educação em 2006, para 61 jornais e 4 revistas)



Isso significa dizer que em cada 100 notícias publicadas sobre assuntos educacionais – que incluem dados escolares, construção e reformas de escolas, greves de professores, contratação de profissionais de educação, decisões do MEC e de Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, entre outros assuntos – apenas três textos fizeram menção a recursos, investimentos ou gastos públicos.

Essa é, de fato, uma reduzida proporção de notícias, quando são levados em consideração dois aspectos importantes: em primeiro lugar, a relevância que o orçamento governamental tem para a melhoria das condições do ensino público; e, em segundo, o percentual ligeiramente superior de textos com foco em orçamento no âmbito da cobertura geral sobre temas relacionados à Infância & Adolescência (I&A). Em 2006, esse recorte ficou próximo a 4% das mais de 140 mil notícias contabilizadas¹.

¹ Números obtidos a partir de amostragem por Mês Composto

ENFOQUE DIFERENCIADO

Vale salientar que o tratamento dispensado à Educação é, tradicionalmente, mais qualificado do que o registrado por outras questões do universo da Infância & Adolescência. Em 2006, enquanto a cobertura geral sobre I&A mencionava políticas públicas em cerca de 18% dos textos, aquela dirigida à Educação o fazia em 25%. No ano anterior, esse bom desempenho da cobertura sobre Educação também pode ser observado nos dados reunidos no relatório *Direitos, Agenda Pública e Infância* – estudo também coordenado pela ANDI e Rede ANDI América Latina que traz uma análise sobre a atenção dedicada por jornais de dez países do continente, entre eles o Brasil, aos temas relacionados à crianças e adolescentes.

Em 2005, segundo os resultados do documento regional, a imprensa brasileira trouxe, em 26,44% das notícias, uma abordagem sobre políticas públicas relacionadas à Educação, enquanto somente 15,32% das notícias sobre I&A em geral o faziam. Da mesma forma, 11,36% dos textos sobre assuntos educacionais citavam dados, indicadores ou estatísticas, em contraposição a 8,77% da cobertura sobre crianças e adolescentes em geral. Outra leitura comparativa mostra que 17,09% apresentavam alternativas e soluções para problemas nessa área, contra 13,67% para a cobertura geral. O reduzido volume de conteúdos que fazem menção a aspectos orçamentários, portanto, pode ser enxergado como um dado preocupante.

DE OLHO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

A limitada proporção de notícias que se refere a Orçamento para Educação pode ser melhor compreendida ao verificarmos a sua distribuição ao longo do ano. Como se pode constatar a partir dos gráficos da próxima página, os picos da cobertura acompanharam parcialmente as rotinas do processo orçamentário.

Em 2006, dois aspectos do ciclo do orçamento público podem ser identificados: a de execução e análise dos recursos destinados àquele ano e os procedimentos de aprovação do Orçamento para Educação em 2007. No ano passado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2007 foi encaminhada pelo Executivo ao Legislativo em 15 de abril, aprovada pelo Congresso em 13 de junho e sancionada pelo Executivo em 29 de dezembro. A Lei Orçamentária Anual (LOA) 2007, por sua vez, foi encaminhada em 31 de agosto, aprovada em 22 de dezembro e sancionada pelo Executivo somente em 07 de fevereiro de 2007. Em 14 de junho daquele ano, o Tribunal de Contas da União (TCU) também entregou à Presidência do Congresso Nacional a avaliação da prestação de contas do Poder Executivo referentes à Execução Orçamentária de 2005.

Os únicos picos da cobertura que poderiam estar relacionados a tais rotinas, portanto, são os referentes aos meses de abril e dezembro.

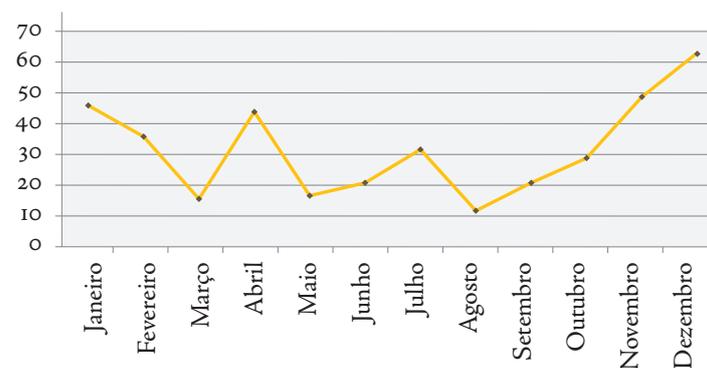
No entanto, não só nesses dois meses, mas também em janeiro, essa concentração da cobertura esteve intimamente ligada à aprovação do projeto de lei do Fundeb na Câmara e Senado e à sua sanção no final do ano – e não à tramitação da LDO e LOA em 2007 (veja gráfico abaixo). Por outro lado, nos demais picos – em julho e outubro – a maior parte das notícias foi dedicada a dois eventos que se circunscreveram exclusivamente a 2006: desdobramentos da Operação Sanguessuga sobre recursos para Educação e denúncias de corrupção na gestão de candidatos na campanha eleitoral, respectivamente (veja gráficos abaixo).

Evolução da cobertura sobre Orçamento para Educação
(Número de notícias para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



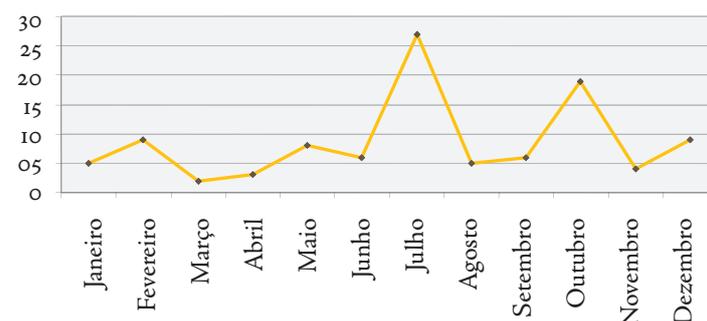
Notícias que mencionam o FUNDEB

(Número de notícias para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Notícias que mencionam corrupção

(Número de notícias para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



A abordagem desses dois assuntos – Fundeb e corrupção – por parte da imprensa não deve, por razões claras, ser considerada menos importante do que a cobertura rotineira sobre a tramitação, execução e fiscalização do Orçamento Público. Mas a forte concentração do conjunto de notícias sobre essas duas questões indica uma possível explicação para o baixo volume de textos. Afinal, a menor disposição dos meios para noticiar os principais eventos pertinentes à agenda orçamentária supõe também menor interesse pela publicação regular de informações sobre o Orçamento. De fato, a proporção de conteúdos que fizeram menção a etapas da tramitação orçamentária foi reduzida: 27,2% dessa cobertura.

ABORDAGEM RESTRITA

Na tabela abaixo, podemos constatar que boa parte do conjunto de textos que distinguiram as etapas orçamentárias centraram-se principalmente sobre o envio de proposta pelo Executivo ao Legislativo e sobre a sua tramitação junto à Câmara e ao Senado. A rigor, o Orçamento Público é apreciado em uma Comissão Mista composta pelas duas casas – não tramitando, portanto, entre uma e outra.

Cobertura sobre as etapas de formulação, aprovação, sanção, execução e fiscalização do Orçamento de Educação (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)	
Formulação pelas Secretarias de Educação do MEC e encaminhamento à Secretaria Executiva do MEC	0,8%
Envio da proposta pela Secretaria Executiva à Casa Civil da Presidência	0,9%
Envio da Proposta do Executivo para o Legislativo	8,0%
Apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (Emendas e Aprovação)	5,7%
Audiências Públicas e Intervenções da Sociedade Civil na Proposta Orçamentária no Poder Executivo	0,1%
Audiências Públicas e Intervenções da Sociedade Civil na Proposta Orçamentária na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização	0,6%
Tramitação da proposta entre Comissões ou entre Casas	10,9%
Envio da proposta orçamentária pelo Legislativo para o Executivo	2,2%
Veto ou Sanção Presidencial da proposta	2,1%
Execução Orçamentária (dotação, contingenciamento etc.)	1,8%
Fiscalização da Execução Orçamentária, pelo Executivo	0,0%
Fiscalização da Execução Orçamentária, pelo Legislativo	0,3%
Fiscalização da Execução Orçamentária, pela Sociedade Civil	0,1%
Notícias que não abordaram Etapas Orçamentárias	72,8%
Total de Notícias Analisadas	1.140

(*) A variável permite marcação múltipla.

No entanto, o presente estudo também levou em consideração as notícias que versaram sobre a tramitação da proposta de emenda constitucional do Fundeb, em 2006 – já que o Fundo consiste, na verdade, em uma vinculação orçamentária. Por essa razão, essas duas etapas de tramitação – encaminhamento de proposta ao Legislativo e apreciação pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) – foram abordadas pela maior parte das notícias que fizeram menção ao ciclo orçamentário.

Os dados da tabela anterior trazem elementos fundamentais para a compreensão do perfil do trabalho da imprensa em relação ao orçamento público e, por isso, precisam ser lidos com atenção. Fica claro ao avaliarmos esses indicadores que jornalistas e editores dedicam pouca atenção a etapas cruciais do processo orçamentário. Como exposto na seção que abordou o ciclo do orçamento, na primeira parte deste relatório, o Poder Executivo é o principal ator envolvido, uma vez que é responsável pela formulação e também pela liberação ou contingenciamento de recursos para os programas e atividades estipulados pela LDO e LOA.

Tanto a Constituição Federal quanto o Regimento Interno da CMO impedem que parlamentares criem novos projetos ou atividades, que não estejam já contemplados no Plano Plurianual (PPA) e na LDO formuladas pelo Poder Executivo. Isso significa que a proposta orçamentária encaminhada pelo governo não terá sua estrutura principal alterada pelas emendas que vierem a ser feitas por deputados, senadores e bancadas estaduais. A formulação da proposta pelo Executivo, portanto, é a etapa na qual as prioridades e estratégias são de fato definidas.

Por outro lado, o governo também detém a prerrogativa de liberar ou não recursos para os projetos aprovados pelo Congresso e por ele sancionados. Dessa maneira, as etapas de execução orçamentária e de fiscalização dos gastos públicos são indispensáveis para avaliar se a liberação dos recursos enquadrou-se dentro das expectativas iniciais. São também essenciais para julgar os resultados obtidos, em contraposição à quantidade de recursos executados.

POUCO ESPAÇO PARA O DEBATE

Outro indicador que também pode ser considerado para se diagnosticar o limitado interesse em cobrir a tramitação, execução e fiscalização orçamentária diz respeito ao espaço editorial reservado à discussão sobre as receitas e gastos públicos. Nada menos que 51,5% das notícias abordavam o assunto em no máximo 15 linhas de uma coluna padrão de jornal – o que sugere que o Orçamento foi tratado principalmente como recurso de apoio para outros aspectos referentes à Educação.

Quando analisamos isoladamente os dados por veículo – jornais e revistas –, nota-se que a maior parte deles abordou aspectos orçamentários em mais de 15 linhas. Ao considerarmos o total de linhas publicadas ao longo do ano, fica evidente que alguns veículos ganham maior

Para os jornais, foi contabilizado o número de linhas de uma coluna padrão. Os textos que apresentavam colunas mais largas tiveram seus caracteres contados e divididos pelo número 40 caracteres, média aproximada em uma linha de coluna padrão. A contagem das linhas das notícias publicadas em revistas seguiu a mesma lógica, uma vez que a sua diagramação tradicionalmente subdivide o texto de uma página em duas ou três colunas.

Apesar de disporem de um tempo maior para a apuração de informações e a produção de reportagens, as revistas dedicaram, em 2006, um espaço mínimo às questões orçamentárias. Esse reduzido volume de textos acaba impedindo que sejam apontadas hipóteses para o comportamento editorial dos semanários pesquisados, tomando como base apenas o número de linhas produzidas sobre tema em foco nesta análise.

destaque na cobertura. O *Correio Braziliense* foi, com grande vantagem, o jornal que mais dedicou espaço ao tema: o total de linhas veiculadas corresponde a mais do que o dobro do número observado para *O Estado de S. Paulo*, o segundo colocado.

Como se nota na tabela da próxima página, há estados cujos veículos apresentam maior ou menor tendência a publicar notícias focadas em questões orçamentárias. Nos jornais sediados em unidades da federação com maior atividade econômica há uma tendência em garantir mais fôlego para discussões sobre orçamento ao longo do ano. Já os estados da região Norte e Nordeste acabam por dedicar um reduzido espaço editorial ao tema, o que dificulta a prática efetiva do controle social que poderia ser exercido pela imprensa em relação às contas públicas (*esse aspecto pode ser melhor visualizado nas tabelas apresentadas a partir da página 48*).

NÍVEIS ORÇAMENTÁRIOS E NÍVEIS DE EDUCAÇÃO

Quando analisarmos mais detalhadamente a abordagem sobre a formulação e execução do orçamento nos três diferentes níveis – federal, estadual e municipal – torna-se evidente uma grave lacuna da cobertura. Apesar das atribuições constitucionais estabelecerem claramente maior responsabilidade aos estados e municípios no que diz respeito à Educação Básica (*veja quadro na página 34*), a cobertura

Número de linhas em que se aborda Orçamento de Educação na notícia – REVISTAS (Notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)		
Nº linhas	Nº textos	% textos
De 5 a 10	3	25,00%
De 10 a 15	2	16,67%
De 15 a 20	0	0,00%
De 20 a 25	2	16,67%
De 25 a 30	0	0,00%
De 30 a 35	0	0,00%
De 35 a 40	0	0,00%
De 40 a 50	0	0,00%
De 50 a 60	1	8,33%
De 60 a 70	0	0,00%
De 70 a 80	1	8,33%
De 80 a 90	0	0,00%
De 90 a 100	3	25,00%
De 100 a 150	0	0,00%
De 150 a 200	0	0,00%
200 e mais	0	0,00%
Total: 12 notícias		

Número de linhas em que se aborda Orçamento de Educação na notícia – JORNAIS (Notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)		
Nº linhas	Nº textos	% textos
De 5 a 10	381	33,78%
De 10 a 15	200	17,73%
De 15 a 20	135	11,97%
De 20 a 25	121	10,73%
De 25 a 30	53	4,70%
De 30 a 35	50	4,43%
De 35 a 40	29	2,57%
De 40 a 50	49	4,34%
De 50 a 60	34	3,01%
De 60 a 70	25	2,22%
De 70 a 80	17	1,51%
De 80 a 90	8	0,71%
De 90 a 100	7	0,62%
De 100 a 150	13	1,15%
De 150 a 200	3	0,27%
200 e mais	3	0,27%
Total: 1.128 notícias		

dos jornais é basicamente centrada no nível federal de governo (56,1%). Outra parte significativa dos textos pesquisados tende a se referir a recursos e investimentos em Educação de maneira genérica (28,4%), o que acaba por reduzir o potencial de cobrança ou de acompanhamento da execução orçamentária das políticas educacionais mais específicas.

Por outro lado, nos estados em que a imprensa abordou em maior medida as questões orçamentárias relativas aos níveis estadual e municipal, isso não representou um maior volume de linhas dedicadas ao tema Orçamento para Educação. Muitos dos veículos que reservaram um grande espaço editorial ao assunto não necessariamente cobriram esses dois níveis orçamentários essenciais, como se pode perceber na comparação entre a tabela abaixo e as tabelas trazidas a partir da página 48.

Veículo	Soma do número de linhas ao longo do ano
Correio Braziliense/DF	2.460
O Estado de S. Paulo/SP	1.436
O Globo/RJ	1.261
Valor Econômico/SP	1.114
Gazeta do Povo/PR	965
Estado de Minas/MG	922
Folha de S. Paulo/SP	914
Diário do Nordeste/CE	884
Correio da Paraíba/PB	854
A Gazeta/ES	795
O Liberal/PA	739
A Tarde/BA	669
Jornal do Brasil/RJ	638
Zero Hora/RS	578
O Norte/PB	547
A Gazeta/MT	539
Correio da Bahia/BA	473
Tribuna da Bahia/BA	470
O Tempo/MG	458
Correio do Povo/RS	458
O Estado do Maranhão/MA	439
Tribuna do Norte/RN	413
Tribuna de Alagoas/AL	390
Meio Norte/PI	375
Diário do Amazonas/AM	367
Jornal de Brasília/DF	366
Diário da Manhã/GO	356
O Povo/CE	341

(continua)

(continuação)

Veículo	Soma do número de linhas
Gazeta Mercantil/SP	321
Jornal do Commercio/PE	320
Diário de Pernambuco/PE	318
Hoje em Dia/MG	291
Jornal da Tarde/SP	273
Diário de Cuiabá/MT	271
Jornal da Cidade/SE	268
O Rio Branco/AC	264
Diário do Pará/PA	258
A Notícia/SC	248
Folha de Boa Vista/RR	203
O Popular/GO	178
Diário de Natal/RN	174
Correio do Estado/MS	174
Folha de Londrina/PR	149
Diário Catarinense/SC	149
Jornal do Tocantins/TO	126
A Crítica - Manaus/AM	110
Gazeta de Alagoas/AL	86
O Estadão do Norte/RO	80
Diário do Amapá/AP	63
A Gazeta/AC	59
Folha do Estado/MT	43
Jornal do Dia/AP	30
O Dia/PI	21
Folha do Povo/MS	18
Diário de S. Paulo/SP	18
Correio de Sergipe/SE	18
O Imparcial/MA	15
O Dia/RJ	11
Folha Popular/TO	-
Diário da Amazônia/RO	-
Brasil Norte/RR	-
TOTAL	25.277

Da mesma forma, jornais que possuem circulação local produziram em 2006 um número limitado de notícias sobre orçamento em nível estadual e municipal. Esse é um dado relevante, já que esses periódicos dedicam especial atenção aos problemas regionais, conhecem de perto a realidade dos municípios e estados nos quais circulam e, nesse sentido, poderiam contribuir para fortalecer o controle social sobre o orçamento dessas localidades.

ABRANGÊNCIA E CONTEXTO

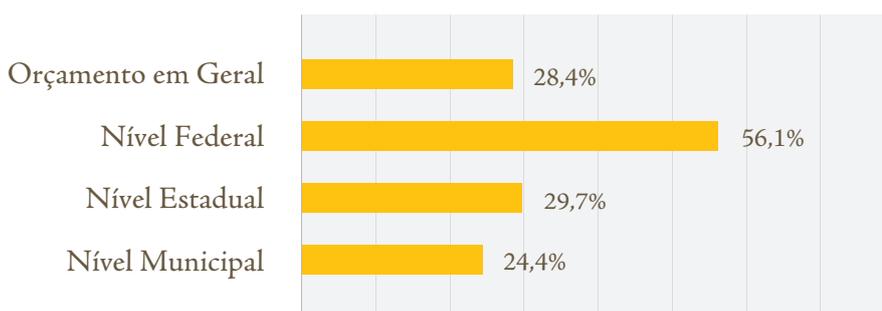
Uma leitura mais geral sobre os enfoques construídos pela imprensa nas diferentes regiões revela que em muitos casos – como ocorre na Região Norte – a cobertura tende a trazer, predominantemente, um enfoque nacional sobre o Orçamento para Educação. São poucos os jornais que dedicam maior espaço às esferas estaduais ou municipais do que à federal. De todos os 61 veículos analisados, somente *O Estado do Maranhão*, *Folha do Estado*, *Zero Hora* e *Jornal do Brasil* apresentaram tais resultados.

Para alguns jornais – tais como a *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo*, *Valor Econômico*, *Gazeta Mercantil* e *Correio Braziliense* – uma possível justificativa pode ser apontada: eles apresentam uma circulação e um público de âmbito nacional, o que explicaria o maior foco sobre a esfera federal do Orçamento. Já no caso dos diários regionais, outras razões podem ser apontadas para explicar o enfoque nas questões orçamentárias federais.

A primeira delas consiste na dificuldade em se acessar dados orçamentários estaduais e municipais, em contraposição à crescente facilidade de realizar consultas ao Orçamento Federal, por meio de sítios especializados na internet e do acesso ao SIAFI. Entretanto, faz-se necessário esclarecer que, conforme apontado na *Metodologia de Pesquisa* (veja quadro na página 06), não era necessário expor dados orçamentários ou mesmo informações sobre os Orçamentos Estaduais e Municipais para que esses níveis fossem assinalados em uma notícia: caso o jornalista apontasse a falta de dados, indicadores ou informações, isto já era considerado suficiente para registro na planilha de análise.

Outra possível explicação para essa maior ênfase no Poder Executivo federal consiste na maior proporção de recursos gerenciado por este nível de governo. Como foi demonstrado na primeira parte deste documento (veja página 20) a divisão de receitas entre os níveis orçamentários privilegia em grande medida o governo federal.

Nível Orçamentário abordado pela cobertura (*)
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento para Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)

**RELAÇÕES POLÍTICAS**

Um dado inquietante, contudo, consiste na grande diferenciação entre a cobertura de veículos dentro de um mesmo estado – fato que nos conduz a uma terceira justificativa para a maior atenção ao orçamento nacional.

Em quase todos os casos – exceto em alguns estados do Sudeste – os jornais apresentam padrões

diferenciados na atenção que concedem a cada nível. Uma possível hipótese por trás desse resultado pode ser encontrada na linha editorial ou alinhamento político local: enquanto jornais de oposição tenderiam a cobrir questões orçamentárias locais em maior medida, jornais de situação prefeririam focalizar o Orçamento de Educação quando os contextos estadual, regional ou municipal não estivessem envolvidos.

Essa, contudo, é uma suposição que depende de um estudo comparativo mais aprofundado entre dados da cobertura e posicionamento editorial em relação a governos locais. Ademais, tal estudo poderia contribuir para uma prospecção da eficácia de estratégias de comunicação que venham a ser desenvolvidas para tais veículos. Afinal, se a maior ou menor cobertura sobre aspectos orçamentários locais ou nacionais dependerem de fato da inserção do jornal na estrutura de poder local, seria necessário reavaliar os focos e formas de mobilização nas redações.

Cobertura sobre Orçamento de Educação, por Unidade Federativa e nível orçamentário abordado, na região Norte (*) ()**

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)

UF	Orçamento em Geral	Nível Federal	Nível Estadual/ Distrital	Nível Municipal/ Local
AC	42,10%	31,60%	42,10%	10,50%
A Gazeta	25,00%	25,00%	25,00%	0,00%
O Rio Branco	46,70%	33,30%	40,00%	13,30%
AM	18,80%	34,40%	37,50%	34,40%
A Crítica - Manaus	0,00%	40,00%	60,00%	20,00%
Diário do Amazonas	18,50%	29,60%	18,50%	33,30%
PA	34,00%	51,10%	34,00%	23,40%
Diário do Pará	16,70%	58,30%	33,30%	0,00%
O Liberal	25,70%	42,90%	34,30%	17,10%
RO	75,00%	25,00%	25,00%	0,00%
Diário da Amazônia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
O Estadão do Norte	50,00%	0,00%	25,00%	0,00%
RR	30,00%	50,00%	20,00%	0,00%
Brasil Norte	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Folha de Boa Vista	20,00%	50,00%	10,00%	0,00%
AP	60,00%	60,00%	0,00%	0,00%
Diário do Amapá	33,30%	33,30%	0,00%	0,00%
Jornal do Dia	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TO	0,00%	90,00%	0,00%	10,00%
Folha Popular	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Jornal do Tocantins	0,00%	90,00%	0,00%	10,00%

(*) A variável permite marcação múltipla.

(**) Os percentuais referem-se à proporção de notícias publicadas em cada estado.

Cobertura sobre Orçamento de Educação, por Unidade Federativa e nível orçamentário abordado, na região Nordeste (*) ()**
 (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)

UF	Orçamento em Geral	Nível Federal	Nível Estadual/ Distrital	Nível Municipal/ Local
BA	34,20%	41,80%	40,50%	24,10%
A Tarde	34,50%	37,90%	27,60%	20,70%
Correio da Bahia	25,90%	48,10%	37,00%	33,30%
Tribuna da Bahia	30,40%	34,80%	43,50%	4,30%
PB	15,10%	58,50%	32,10%	26,40%
Correio da Paraíba	17,60%	55,90%	38,20%	26,50%
O Norte	11,10%	44,40%	11,10%	5,60%
SE	0,00%	62,50%	31,30%	12,50%
Correio de Sergipe	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Jornal da Cidade	0,00%	64,30%	28,60%	7,10%
PI	47,80%	52,20%	30,40%	13,00%
Meio Norte	50,00%	54,50%	22,70%	9,10%
O Dia	0,00%	0,00%	100%	0,00%
CE	30,80%	53,80%	26,90%	28,80%
Diário do Nordeste	16,70%	52,80%	30,60%	19,40%
O Povo	50,10%	43,80%	18,80%	37,50%
RN	15,00%	55,00%	25,00%	20,00%
Diário de Natal	16,70%	33,30%	0,00%	33,30%
Tribuna do Norte	13,30%	53,30%	20,00%	6,70%
MA	45,50%	18,20%	18,20%	31,80%
O Estado do Maranhão	33,30%	19,00%	19,00%	23,80%
O Imparcial	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
PE	34,20%	55,30%	15,80%	7,90%
Diário de Pernambuco	18,80%	50,00%	12,50%	0,00%
Jornal do Commercio	40,90%	50,00%	9,10%	0,00%
AL	15,80%	68,40%	10,50%	21,10%
Gazeta de Alagoas	20,00%	100%	0,00%	20,00%
Tribuna de Alagoas	14,30%	57,10%	7,10%	7,10%

(*) A variável permite marcação múltipla.

(**) Os percentuais referem-se à proporção de notícias publicadas em cada estado

Cobertura sobre Orçamento de Educação, por Unidade Federativa e nível orçamentário abordado, na região Centro-oeste (*) ()**
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)

UF	Orçamento em Geral	Nível Federal	Nível Estadual/ Distrital	Nível Municipal/ Local
MT	21,30%	42,60%	36,20%	25,50%
Diário de Cuiabá	16,70%	38,90%	33,30%	16,70%
A Gazeta	26,90%	30,80%	26,90%	23,10%
Folha do Estado	0,00%	33,30%	66,70%	0,00%
DF	23,90%	61,40%	31,80%	11,40%
Correio Braziliense	25,80%	58,60%	25,70%	8,60%
Jornal de Brasília	16,70%	50,00%	38,90%	5,60%
MS	33,30%	40,00%	26,70%	26,70%
Correio do Estado	33,30%	33,30%	20,00%	20,00%
Folha do Povo	50,00%	50,00%	0,00%	0,00%
GO	31,00%	58,60%	24,10%	10,30%
Diário da Manhã	22,30%	66,70%	22,20%	11,10%
O Popular	45,50%	45,50%	27,30%	0,00%

(*) A variável permite marcação múltipla.

Cobertura sobre Orçamento de Educação, por Unidade Federativa e nível orçamentário abordado, na região Sul (*) ()**
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)

UF	Orçamento em Geral	Nível Federal	Nível Estadual/ Distrital	Nível Municipal/ Local
RS	28,80%	44,20%	44,20%	32,70%
Correio do Povo	17,90%	50,00%	35,70%	42,90%
Zero Hora	26,10%	34,80%	52,20%	17,40%
SC	27,80%	44,40%	27,80%	33,30%
A Notícia	23,80%	47,60%	23,80%	23,80%
Diário Catarinense	20,00%	20,00%	20,00%	33,30%
PR	19,60%	63,00%	21,70%	30,40%
Folha de Londrina	0,00%	40,00%	0,00%	40,00%
Gazeta do Povo	20,00%	57,50%	22,50%	22,50%

(*) A variável permite marcação múltipla.

(**) Os percentuais referem-se à proporção de notícias publicadas em cada estado.

Cobertura sobre Orçamento de Educação, por Unidade Federativa e nível orçamentário abordado, na região Sudeste (*) ()**
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas em 2006)

UF	Orçamento em Geral	Nível Federal	Nível Estadual/ Distrital	Nível Municipal/ Local
ES	22,50%	30,00%	27,50%	30,00%
A Gazeta	22,50%	30,00%	27,50%	30,00%
MG	22,70%	62,70%	29,30%	18,70%
Estado de Minas	24,30%	51,40%	27,00%	21,60%
Hoje em Dia	5,30%	57,90%	26,30%	5,30%
O Tempo	26,30%	63,20%	5,30%	15,80%
RJ	25,60%	57,70%	20,50%	15,40%
Jornal do Brasil	25,80%	25,80%	35,50%	16,10%
O Dia	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%
O Globo	22,80%	68,20%	11,40%	11,40%
SP	33,50%	61,60%	16,80%	16,80%
Diário de S. Paulo	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%
Folha de S. Paulo	35,50%	64,40%	15,60%	15,60%
Gazeta Mercantil	36,30%	59,10%	13,60%	13,60%
Jornal da Tarde	20,00%	33,30%	33,30%	26,70%
O Estado de S. Paulo	35,50%	53,20%	9,70%	14,50%
Valor Econômico	31,00%	65,50%	6,90%	3,40%

(*) A variável permite marcação múltipla.

(**) Os percentuais referem-se à proporção de notícias publicadas em cada estado.

Parte III

A COBERTURA
sobre o ORÇAMENTO
de EDUCAÇÃO
– Análise qualitativa

QUALIDADE COMO DIFERENCIAL

Não há como revelar o perfil de uma determinada cobertura jornalística sem também levarmos em consideração os elementos qualitativos que estão envolvidos no processo de construção da notícia. Mais do que o volume de matérias publicadas, muitas vezes é o nível de contextualização e profundidade do trabalho jornalístico que acaba por definir o agendamento qualificado de um tema na esfera pública. No âmbito do debate sobre o Orçamento Público voltado para a Educação, entretanto, delimitar critérios de qualidade para as notícias não é tarefa simples.

Frente a esse desafio, a ANDI desenvolveu, em parceria com a Save The Children Reino Unido, parâmetros específicos que permitem avaliar, para além dos resultados quantitativos, de que forma a mídia impressa brasileira aborda as questões orçamentárias vinculadas à Educação. Os aspectos analisados procuraram identificar se os textos traziam, entre outros elementos, algum tipo de menção às fontes de financiamento, aos objetivos, metas e indicadores da área de educação, às políticas públicas implementadas, bem como aos resultados alcançados pelas ações governamentais. Além disso, o estudo analisou a presença ou não nas notícias de um enfoque de controle social e de fontes diversificadas e/ou visões divergentes em relação aos assuntos abordados.

Certamente, outras leituras poderiam ser agregadas à interpretação dos dados da presente pesquisa e uma referência aos principais fatos ocorridos no País no campo da Educação enriqueceria a compreensão dos números. Entretanto, longe de trazer um enfoque conclusivo – o que exigiria um estudo de maior fôlego –, os resultados apresentados nas páginas que se seguem contribuem para apontar possíveis hipóteses em relação à qualidade do tratamento editorial dispensado pelos jornais ao tema em foco neste documento.

DUAS FACES DA COBERTURA

Não resta dúvida de que uma das pautas mais marcantes da área educacional no Brasil, em 2006, foi o processo de mobilização e debate em torno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Durante diferentes períodos do ano, os momentos de discussão sobre o Fundo – envolvendo os diversos atores sociais interessados nesse processo – ocupou parte considerável do noticiário sobre Educação, como ficou evidenciado ao longo das páginas anteriores.

A forte presença do Fundeb na agenda da mídia, além de ter contribuído para ampliar o espaço dedicado ao tema no debate público, agregou à cobertura jornalística elementos relevantes para se compreender a interface entre as políticas educacionais e o processo orçamentário. Diferentes dados coletados pela análise coordenada pela ANDI, apresentados a seguir, corroboram essa percepção.

Por outro lado, é importante ressaltar que não são poucos os desafios a serem superados no aprimoramento dessa cobertura: em uma primeira leitura geral dos dados qualitativos, fica claro como, em diversos momentos, a imprensa deixou de enquadrar o Orçamento Público voltado para Educação segundo sua devida dimensão – ou seja, como um instrumento que define tanto as prioridades quanto as ações concretizadas pelo governo em relação à área educacional. Isso é evidenciado, por exemplo, quando notamos que os jornais brasileiros ainda acompanham de maneira tímida as etapas orçamentárias ao longo do ano, assim como muitas vezes deixam de investigar aspectos que são essenciais para entender e avaliar o Orçamento Público. Essas e outras questões são descritas a seguir.

FATORES DE CONTEXTUALIZAÇÃO

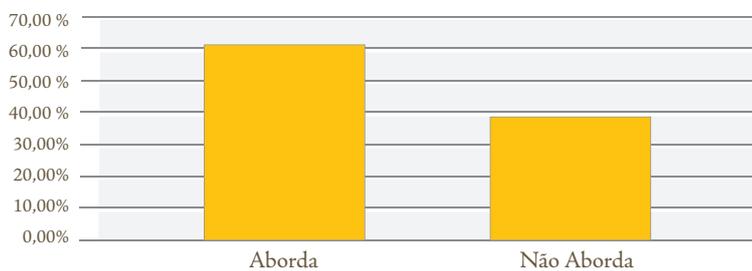
Como vimos, cobrir temas complexos como o Orçamento Público voltado para a Educação exige do jornalista conhecimentos específicos e uma abordagem que vá além dos fatos e ofereça aos leitores informações contextualizadas

FONTES DE RECURSOS

Um dos primeiros elementos de discussão sobre aspectos orçamentários envolve as fontes de financiamento para as políticas e projetos elaborados e/ou implementados pelo poder público e pelas organizações da sociedade civil. Como vimos anteriormente, um dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o Orçamento consiste na impossibilidade de se criar um programa ou atividade que gere despesas sem prever, antes disso, a origem dos recursos. Tanto governo quanto parlamentares vêem-se obrigados, portanto, a discutir tais fontes ao formular as políticas públicas necessárias para a melhoria da Educação.

A imprensa brasileira parece não desconsiderar essa relevância. Mais da metade das notícias analisadas fez menção a pelo menos uma fonte de financiamento, como se pode constatar pelos dados do gráfico ao lado. Nesse aspecto, fica evidente que a cobertura sobre o Fundeb foi o principal responsável por ampliar a referência à origem dos recursos orçamentários, principalmente quando levamos em conta que o próprio Fundo constitui uma dessas fontes (para mais informações sobre o Fundeb, veja página 23).

Abordagem a Fontes de Financiamento para Educação
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Da mesma forma, a maior parte dos fundos e impostos mencionados individualmente foram aqueles que compunham o novo fundo da Educação – ou que já integravam seu antecessor, o de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Somados, o Fundeb e os demais impostos que o integram, corresponderam a 43,9% das menções às fontes de financiamento (veja tabela na próxima página). Se também adicionarmos a essa soma a referência ao Fundef – cuja menção aparece, em grande parte dos casos, associada ao Fundeb – esse percentual sobe para 67%.

No âmbito desse universo de análise, é importante considerar, por outro lado, que apenas a referência às fontes relacionadas ao Fundeb não é suficiente para promover um debate mais abrangente sobre o financiamento de políticas públicas educacionais. Para tanto, seria também necessário que os principais impostos recolhidos pelas três esferas de governo tivessem sido mencionados pelas notícias. Discutir os valores e destinos de outros tributos, comparando-os com aqueles direcionados ao Fundeb/Fundef seria uma das maneiras de enriquecer a discussão sobre o fundo em tramitação.

Principais impostos, segundo a Constituição Federal

União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> + Imposto de Importação (II) + Imposto de Exportação (IE) + Imposto sobre a Renda (IR) + Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) + Imposto Territorial Rural (ITR) + Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) + Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) 	<ul style="list-style-type: none"> + Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e de Comunicação (ICMS) + Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) + Imposto sobre Transmissão de Herança e Doação (ITCD) 	<ul style="list-style-type: none"> + Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) + Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI) + Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

Fonte: Constituição Federal.

Fontes de Financiamento abordadas (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	34,2%
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)	23,1%
Impostos citados individualmente, os quais constituem o Fundeb	9,7%
Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	2,3%
Fontes de financiamento citadas individualmente, associadas ou não ao FNDE	2,3%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	2,1%
Recursos provenientes de Responsabilidade Social Empresarial	2,0%
Lei Kandir - Desoneração das exportações prevista na Lei Complementar nº 87/96	1,9%
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	1,8%
Salário-Educação	1,7%
Outros Fundos	1,3%
Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	1,1%
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	1,1%
Empréstimos junto a Organismos Multilaterais (BID, BIRD, etc)	1,1%
Outros Empréstimos/Endividamentos	1,1%
Repasses e Transferências	1,1%
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	1,0%
Outras Fontes	0,8%
Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às Exportações (IPIexp)	0,5%
Imposto de Transmissão de Causa Mortis e Doações (ITCMD)	0,4%
Imposto Territorial Rural (ITR)	0,4%
Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)	0,4%
Convênios	0,4%
Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	0,4%
Prestação de Serviços e Transferência de Renda de Famílias às Escolas	0,3%
Governos Estrangeiros	0,3%
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	0,3%
Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	0,2%
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	0,2%
Recursos provenientes de Organizações Internacionais	0,1%
Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	0%
Outros Impostos	0,4%
Não menciona	38,3%

(*) A variável permite marcação múltipla.

FUNDO ESQUECIDO

Nesse cenário, outro relevante instrumento de financiamento das políticas de Educação acabou sendo deixado de lado na cobertura. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), responsável por aplicar e gerenciar recursos e programas educacionais destinados pela União aos estados e municípios – aparece em pouco mais de 20 textos sobre Educação produzidos em 2006.

Para se ter uma idéia da dimensão do FNDE no contexto educacional, basta dizer que somente em 2005 ele mobilizou quase R\$ 9 bilhões – ou seja, cerca de 40% do total de recursos aportados pelo governo federal na função Educação (veja quadro na página 35). Parte desses recursos é aplicada no Fundescola, programa administrado pelo FNDE – financiado com recursos federais e empréstimos do Banco Mundial – que promove investimentos no Ensino Fundamental em estados e municípios. Daí o fato da presente análise ter considerado este programa como uma fonte de financiamento – assim como outros instrumentos ligados ao FNDE.

Apesar de sua relevância, contudo, a menção a esse fundo nacional é inexpressiva, principalmente quando comparada à cobertura realizada pelos jornais em relação aos demais fundos educacionais mencionados anteriormente. É verdade que, em 2006, os recursos previstos pelo Fundef (R\$ 15.984.012.383,34) representavam o dobro do previsto para o FNDE. Mas, enquanto o Fundef foi mencionado em 23,1% dos textos pesquisados – sem levar em consideração os impostos que o integravam, os quais juntos somaram 6,8% –, valores inseridos no FNDE foram citados em somente 1,8% dos textos. Os outros fundos e contribuições a ele associados – Salário Educação, Recursos para MDE, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e Fundescola – foram mencionados por um percentual ligeiramente maior (2,3%).

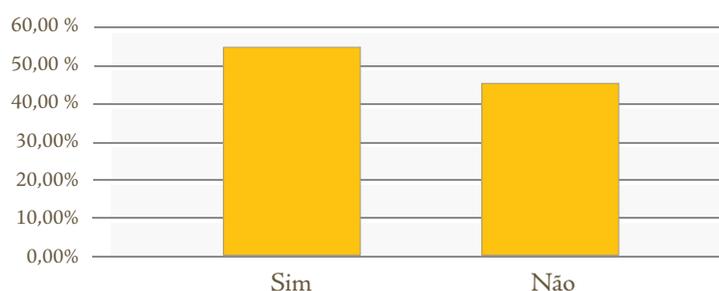
INDICADORES ORÇAMENTÁRIOS

Um dos recursos mais importantes para a contextualização da cobertura de questões orçamentárias diz respeito à menção de indicadores que permitam não apenas demonstrar a aplicação dos recursos públicos, como também comparar diferentes gastos efetuados pelos governos. Nesse sentido, a metodologia desenvolvida para a presente análise procurou identificar se a imprensa brasileira fazia ou não referência a algum tipo de indicador orçamentário vinculado à Educação, quais eram os indicadores citados e, ainda, se buscava construir uma leitura comparativa em relação a outros dados orçamentários (sobre os Indicadores Orçamentários de Despesa, veja Parte I).

Os resultados identificados podem ser lidos de duas formas. Primeiro, a partir de um viés positivo – ou seja, mais de 50% dos textos traz algum tipo de indicador. Por outro lado, entretanto, se considerarmos que a

cobertura em avaliação se trata de uma seleção de notícias que mencionam Orçamento, o dado pode não parecer tão positivo: afinal, quase metade das notícias aborda aspectos orçamentários sem fazer referência aos valores reservados à Educação – em suas várias modalidades possíveis.

Menção a indicadores Orçamentários Educacionais (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Na maior parte dos textos analisados, a referência feita a esses indicadores significou a menção ao gasto total orçamentário em Educação – seja da esfera federal, estadual ou municipal (21,1%). Em 11,5% dos textos esse valor global é colocado em perspectiva quanto ao Orçamento Público Total (incluindo aí suas várias modalidades: valor antes das transferências, depois das transferências, com encargos da dívida, etc.). Comparações entre o Orçamento para Educação e o PIB ou os gastos com outras funções orçamentárias (como Saúde, Cultura, Assistência Social, etc.) somaram 6,5%.

FOCO EM PROGRAMAS ESPECÍFICOS

As demais notícias tenderam a apresentar valores mais circunscritos: por atividades associadas a infra-estrutura, insumos, gasto por estudante, despesas com pessoal, etc. Ao todo, textos que mencionam indicadores

Indicadores Orçamentários Educacionais mencionados (*)

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Gasto Total em Educação	21,1%
Gasto em Educação Relativo ao Orçamento Público Total	11,5%
Gasto em Infra-Estrutura (Construção, Reforma etc.)	9,3%
Gasto em Remuneração de Professores	9,0%
Gasto em Insumos (Merenda, Livro Didático, Computadores etc.)	7,9%
Gasto nas Instituições de Ensino por Categoria de Serviços e Categoria por Natureza (Nível de Ensino)	7,7%
Indicador de Gasto Educacional por estudante	6,7%
Outro Indicador de Gasto em Educação	5,0%
Gasto em Formação de Professores	4,4%
Gasto em Educação Relativo ao Produto Interno Bruto (PIB)	4,4%
Investimento Público e Privado nas Instituições de Ensino	3,1%
Gasto em Educação comparado ao das outras Funções (Ex: saúde, previdência, etc)	2,1%
Gasto em Remuneração de Outros Profissionais de Educação	1,8%
Gasto em Contratação de Professores	1,4%
Custo Aluno Qualidade	1,1%
Não menciona	45,4%

(*) A variável permite marcação múltipla.

especificados por programa ou natureza da despesa somam 36,90% – resultado que poderia ser comemorado, não fosse o fato de tais indicadores representarem, em sua grande parte, dados circunstanciais sobre ações governamentais.

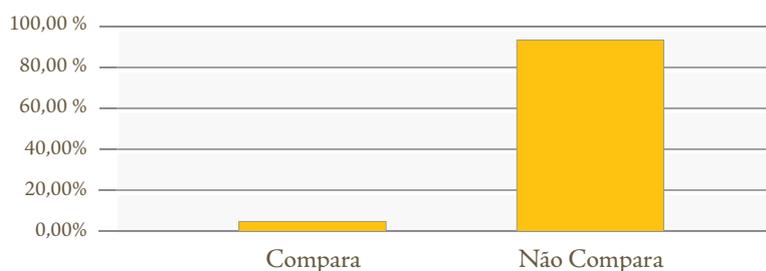
Isto é, ao citar valores aplicados na formação ou contratação de professores, material didático ou merenda escolar, o jornalista geralmente trazia números isolados sobre essas ações – e não o total de somas que eram direcionadas pelo governo à questão em determinado ano. Nesse sentido, vale destacar que as comparações entre os investimentos focalizados em programas e ações específicos e o Orçamento total previsto para Educação e/ou o Orçamento total previsto para um nível de governo foram classificados por esta pesquisa no item “Outro Indicador de Gasto em Educação”.

Por fim, um elemento de contextualização relevante para a construção dos textos sobre o orçamento diz respeito à comparação com os investimentos promovidos por outras nações. Ao todo, 5,4% das notícias analisadas valeram-se desse tipo de recurso. Embora, aparentemente, esse não pareça ser um dado fundamental, cabe aqui lembrar as conclusões de um estudo conduzido pelo cientista político norte-

americano Zachary Elkins. Ao estudar discursos de parlamentares brasileiros, Elkins comprovou que muitas das emendas legislativas aprovadas estavam intimamente relacionadas à menção de experiências internacionais como justificativa, no discurso de seu proponente. Seria fundamental, portanto, que os jornais – fontes primárias de informação dos parlamentares, como constata a também cientista política Marta Dolabela – oferecessem a seus leitores tais comparações.

Comparação entre dados Orçamentários brasileiros e dados Orçamentários de outros países

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

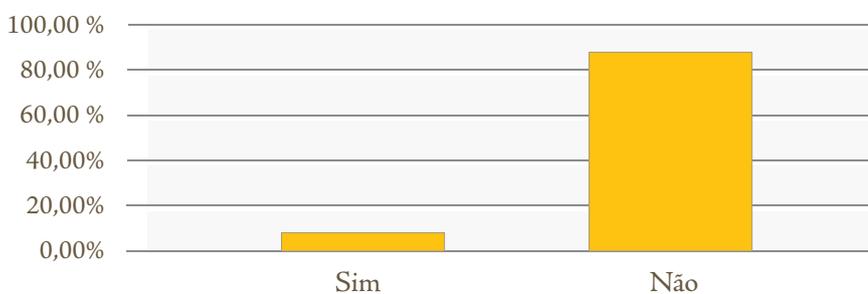


METAS EDUCACIONAIS E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Um elemento de discussão que também não poderia estar ausente do debate sobre o Orçamento voltado para a Educação consiste na abordagem dos objetivos, metas e resultados relacionados ao setor. Apesar de ser fundamental, como destacado anteriormente, que os jornalistas mencionem indicadores ao analisar as questões orçamentárias, em muitos dos casos focalizados pelas notícias, dificilmente será cumprido o papel de informar os leitores e exercer o controle social sobre os gastos governamentais, caso não sejam trazidos à tona os objetivos para os quais esses valores devem contribuir.

Como vimos, as metas educacionais previstas no Orçamento estão longe de constituírem informações inacessíveis ou de difícil localização: elas não só constam nos projetos aprovados e sancionados do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), como também estão hierarquizadas nesses documentos. Apesar disso, somente 3,3% da cobertura sobre o Orçamento de Educação fez menção a alguma das metas presentes no PPA, na LDO e na LOA. No total, 10,3% dos textos analisados cita algum tipo de meta e/ou objetivo da área educacional.

Menção a metas e objetivos relacionados a Educação
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



A ausência dos objetivos e metas estabelecidos pelos três instrumentos básicos do ciclo orçamentário acaba por representar uma das principais lacunas da cobertura sobre o Orçamento na área de Educação. Isso porque, na maior parte dos casos, tais documentos – seja em âmbito nacional, estadual ou municipal – representam, com já foi dito, a principal carta de intenções dos governos em relação aos resultados que pretendem alcançar.

Nesse sentido, seria fundamental para o monitoramento das ações governamentais apontar para a sociedade quais objetivos e metas previstas vêm sendo ou não efetivamente cumpridas.

COMPROMISSOS E PLANOS

Além dos documentos legais que estabelecem as diretrizes e previsões para a aplicação dos recursos públicos, existe no campo da Educação uma série de objetivos e metas assumidos pelo governo a partir da assinatura de pactos e compromissos propostos por instâncias multilaterais ou movimentos da sociedade civil. No âmbito internacional, poderíamos citar o Compromisso de Dakar, Um Mundo para as Crianças e as Metas do Milênio. Já na esfera nacional, vale mencionar o Compromisso Todos pela Educação, o Selo Unicef Município Aprovado e o Plano Presidente Amigo da Criança. A referência a tais documentos, contudo, ainda não faz parte do cotidiano da imprensa brasileira. Juntos, eles estiveram presentes em menos de 2% da cobertura analisada.

Esse descaso dos jornais do País frente aos acordos assumidos pelos governos também encontra reflexo na abordagem aos Planos de Educação – nacional, estaduais e municipais. Apesar de terem registrado uma presença ligeiramente maior no noticiário de 2006, as metas estabelecidas por esses documentos são mencionadas em somente 2,3% das notícias, sendo que a maior parte refere-se ao Plano Nacional de Educação (PNE), que sozinho foi responsável por 1,8% das citações.

Mesmo que possamos dizer que parte desse “esquecimento” da imprensa em relação aos planos guarda relação direta com o próprio descaso de muitos de nossos governantes frente a eles, tal negligência governamental, por si só, já seria motivo para que houvesse um número maior de notícias. Principalmente, quando levamos em conta que, juntamente com o PPA, a LDO e a LOA, tais planos deveriam ser um das primeiras fontes às quais os jornalistas poderiam fazer referências, uma vez que constituem força de lei. Isto é, cumprir as metas neles presentes representa um requisito para que as autoridades governamentais não contrariem o que determina a legislação.

PREOCUPAÇÃO COM OS RESULTADOS

Outro dado indispensável para que valores orçamentários sejam contextualizados consiste nos indicadores ou avaliações de resultados. Uma vez estabelecidas as metas a serem atingidas e executado o valor previsto para alcançá-las, é preciso verificar se o governo chegou aos resultados propostos. Uma das principais formas de fazê-lo é por meio da avaliação do impacto gerado por uma política pública em comparação à aplicação dos recursos previstos para executá-la.

Nesse aspecto, a cobertura sobre o Orçamento voltado para Educação demonstra um perfil relativamente mais avançado. Os indicadores de resultado aparecem em 17,5% das notícias, o que representa um percentual

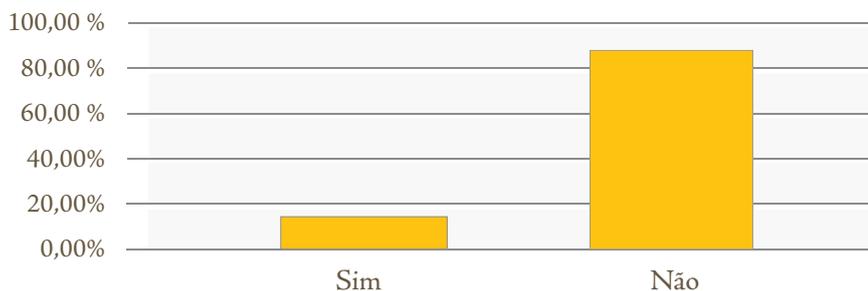
Metas e objetivos relacionados a Educação mencionados (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)	2,4%
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	1,9%
Plano Nacional de Educação (PNE)	1,8%
Lei de Orçamento Anual (LOA)	1,0%
Compromisso de Dacar	0,5%
Compromisso Todos pela Educação	0,5%
Plano Pluri-Anual (PPA)	0,4%
Plano Estadual de Educação (PEE)	0,3%
Selo UNICEF	0,3%
PME - Plano Municipal de Educação	0,2%
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ou Metas do Milênio	0,2%
Compromisso Educação para Todos	0,1%
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação (ou “PAC da Educação”)	0,1%
Um Mundo para as Crianças (MPC)	0,1%
Plano Presidente Amigo da Criança (PPAC)	0,0%
Outros	1,3%
Não menciona	89,7%

(*) A variável permite marcação múltipla.

significativo dentro do universo analisado. Cabe destacar, contudo, que na maioria dos casos os resultados apontados só ganham sentido quando abordados conjuntamente com as metas e objetivos previstos – elemento que, como vimos acima, é citado em pouco mais de 10% dos textos.

Menção a indicadores ou avaliações de resultados Educacionais

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Além disso, é importante considerar que a maior parte das citações a indicadores de resultado centra-se somente em um único dado: o número ou a taxa de matrícula de estudantes – aspecto que, isoladamente, reúne quase metade das menções feitas a algum tipo de resultado. Em parte, essa concentração reflete o fato desse indicador representar, como apontado no quadro “Principais metas e programas do orçamento para educação” (veja página 33), uma das prioridades governamentais para 2006. O PPA federal previa, como objetivo

orientador, a erradicação do analfabetismo, por meio da inclusão de 100% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos na escola. Previa ainda o aumento das matrículas no Ensino Médio – de 8,7 milhões para 10 milhões.

De fato, a cobertura que abordou esse indicador específico dividiu-se, quase que equitativamente, entre o número de matrículas no Ensino Fundamental e o número de matrículas no Ensino Médio: 53,9% das notícias que abordaram a taxa de matrícula centraram-se sobre o primeiro nível de ensino e 48,3% sobre o segundo.

A discussão da permanência dos alunos na escola, no entanto, não se reduz somente à efetuação da matrícula: passa também pela taxa de evasão escolar e pela qualidade do ensino público. Não apenas as metas presentes no PPA, mas também aquelas estabelecidas pela LDO, estipulam o objetivo de qualificar o ensino e reduzir a evasão escolar, em grande parte por meio da qualificação de professores e do fornecimento de insumos escolares para alunos de famílias de baixa renda.

A referência aos instrumentos de gestão capazes de oferecer uma leitura mais precisa sobre avanços qualitativos no âmbito da Educação, contudo, foi restrita. Juntos, os mecanismos de avaliação – como a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – foram abordados em menos de 5% dos textos pesquisados. Via de regra, esses são exames razoavelmente cobertos pela imprensa brasileira, especialmente à época da divulgação de seus resultados. Nesta análise,

entretanto, vale lembrar que estamos verificando se a presença desses indicadores de resultados educacionais coincide com a discussão sobre o Orçamento Público de Educação.

Da mesma forma que os instrumentos avaliativos nacionais, os indicadores da OCDE – que incluem também os Indicadores Mundiais da Educação (WEI) – citados com alguma frequência na cobertura em geral sobre Educação analisada pela ANDI, também estiveram praticamente ausentes da abordagem editorial sobre o Orçamento. Enquanto os indicadores WEI não são sequer mencionados, o mecanismo de avaliação da OCDE aparece em menos de 1% do material analisado.

Por fim, é interessante destacar as referências ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), citado em somente um texto em 2006. Criado e divulgado pelo Ministério da Educação, em abril de 2007 – portanto, em um período posterior ao considerado pela pre-

Indicadores e avaliações de resultados Educacionais mencionados (*)	
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
Número ou Taxa de Matrícula de Estudantes	7,8%
Censo Escolar	2,9%
Número ou Taxa de Evasão Escolar	2,8%
Prova Brasil, ou Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc)	1,6%
Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)	1,4%
Número ou Taxa de Repetência	1,3%
Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)	1,1%
Número de Professores	0,9%
Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)	0,4%
Indicadores da OCDE	0,4%
Número de Professores por Nível de Formação	0,4%
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes)	0,3%
Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)	0,3%
Taxa de Professores por Aluno	0,2%
Número de Professores por Região ou Unidade Federativa	0,2%
Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb)	0,1%
Taxa de Professores por Escola/Sala de Aula	0,1%
Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)	0,1%
Indicadores Educacionais do Mercosul	0,1%
Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)	0,1%
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	0,1%
Indicadores Mundiais de Educação (Wei)	0,0%
Outros Indicadores/Avaliações	4,2%
Não menciona	82,5%

(*) A variável permite marcação múltipla.

sente análise –, o Ideb tem como pano de fundo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também lançado recentemente (*veja quadro abaixo*). Mesmo tendo ganhado maior repercussão somente este ano, é curioso observar que ao longo de 2006 não houve nenhuma discussão sobre o novo índice quando estava em foco o Orçamento. Esse é um dado relevante, principalmente por demonstrar que o debate sobre sua formulação esteve ausente da mídia e, portanto, da agenda pública.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, visa estabelecer sistemas de definição de metas, de avaliação e de cobrança de resultados nas escolas de todo o País. Apesar de envolver todos os eixos da Educação, inclusive o Ensino Superior, ele tem como prioridade a Educação Básica, e é para ela que se dirigem suas principais medidas. As ações educacionais previstas no Plano passam pela idéia de aumentar o alcance e o resultado do sistema educacional, investindo dinheiro e recursos técnicos.

O PDE prevê investimentos da ordem de R\$ 8 bilhões até 2010 – sendo R\$ 1 bilhão a ser aplicado em suas metas já em 2007. Uma parte desses recursos previstos para o primeiro ano do Plano – cerca de R\$ 600 milhões – já está garantida. O restante ainda está sendo negociado com a equipe econômica, contando com apoio direto do presidente Lula.

Fonte: MEC

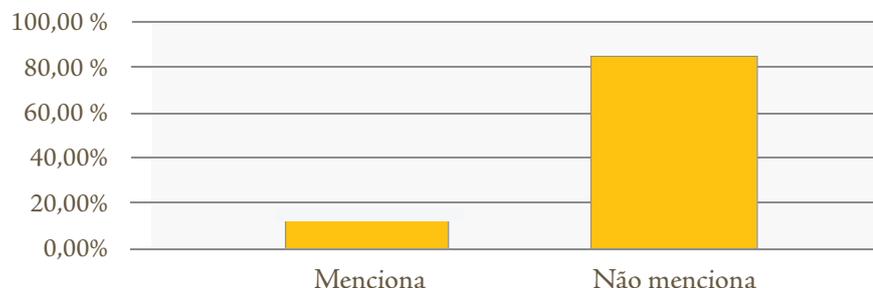
FORÇA DE LEI

A análise das notícias que fizeram alguma menção ao texto de leis, emendas, medidas provisórias, entre outras legislações, corrobora a tese, apontada anteriormente, de que grande parte da cobertura sobre questões orçamentárias relacionadas à Educação foi dedicada à repercussão do debate sobre o Fundeb. Ao todo, pouco mais de 16% do material pesquisado trouxe algum tipo de referência ao marco legal, um percentual expressivo quando comparado à média da cobertura sobre Educação em geral identificada pela ANDI em 2005 (6,24%).

Como parte considerável dos textos analisados referiu-se à tramitação e aprovação do novo fundo, a imprensa não poderia deixar de referir-se ao Projeto de Emenda Constitucional que o instituiu (PEC 53/06) e à Medida Provisória (339/96) que promoveu sua regulamentação. Quase 20% das notícias que fazia alguma menção a legislação destacava esses dois instrumentos legais, o que corresponde a cerca de 3% da cobertura sobre o Orçamento de Educação.

Menção a Legislação

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Dentro desse universo de análise, a Constituição Federal também aparece em destaque. Os diversos capítulos e artigos da Carta Magna brasileira são citados em cerca de 17% das notícias que abordavam alguma legislação. Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – que não só estabelece os princípios e a estrutura do ensino brasileiro, mas também estipula quais são os deveres do Estado na oferta da Educação pública

gratuita – aparece com um percentual de citações bem menor. Somente em 1,4% das notícias que abordaram a interface entre as questões orçamentárias e as políticas educacionais os jornalistas lembraram-se de expor esses princípios e deveres ao contextualizar as informações publicadas.

CICLO ORÇAMENTÁRIO FORA DO DEBATE

Mais preocupante, entretanto, é a baixa proporção de conteúdos que distinguiu o texto das leis mais relevantes para o Orçamento direcionado à Educação – isto é, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Pouco mais de 1% das notícias abordaram a LDO e a LOA, enquanto o texto do PPA sequer foi mencionado.

Em parte, é possível supor que essa menor citação se dá também por questões metodológicas: afinal, aqui estão sendo contabilizadas as

Legislação específica mencionada (*)

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

(Projeto de) Emenda Constitucional 53/06 e Medida Provisória 339/06 (legislação que instituiu e regulamentou o Fundeb)	3,2%
Constituição Federal em Geral	2,8%
Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB)	1,4%
Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir)	1,0%
Lei Complementar 101/00 (Lei da Responsabilidade Fiscal, LRF)	0,9%
Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO)	0,8%
Lei Orçamentária Anual (LOA)	0,5%
Lei 9.424/96, que institui o Fundeb	0,2%
Constituição Estadual	0,2%
Planos Estaduais de Educação (PEEs)	0,1%
Plano Nacional de Educação (PNE)	0,1%
Outra legislação	5,0%
Não menciona	83,5%

(*) A variável permite marcação múltipla.

Vale esclarecer que na identificação dos conteúdos jornalísticos sobre o Orçamento de Educação que faziam referência ao marco legal não foram considerados os textos em que a menção à legislação estava relacionada a algum tipo de abordagem sobre metas e objetivos previstos em leis. Nos casos em que ocorreu esse tipo de situação, as notícias foram contabilizadas no item “Menção a metas e objetivos relacionados à Educação” (para mais informações, veja página 59).

notícias que mencionaram o PPA, LDO e LOA sem fazer referências às metas e objetivos educacionais neles estipulados – ou seja, grande parte de seu conteúdo. Isso significa que indicadores de gastos públicos (não considerados metas e objetivos educacionais) foram publicados sem que houvesse uma referência explícita aos textos desses três instrumentos orçamentários.

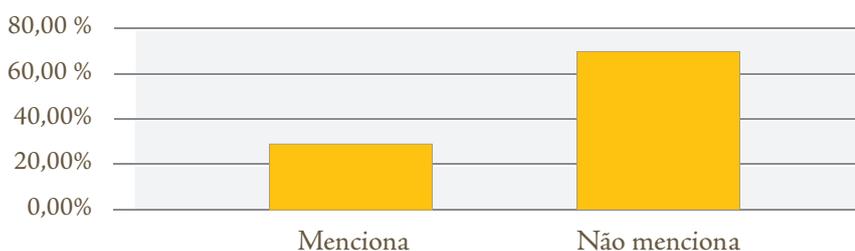
A ausência de citação ao texto legal do PPA, LDO e LOA aponta para uma grave lacuna da cobertura, uma vez que o conhecimento do público sobre o funcionamento do Orçamento depende, em grande medida, da exposição dessas informações. Ademais, a referência a esses instrumentos é um recurso fundamental para que a correta execução orçamentária seja enquadrada como um dever – cuja inadimplência, portanto, implica em descumprimento da lei.

ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERFACE NECESSÁRIA

Não resta dúvida de que um dos elementos de contextualização mais relevantes na abordagem sobre o processo orçamentário diz respeito à co-relação entre a execução dos recursos públicos e as políticas públicas implementadas. De maneira geral, parte expressiva das verbas destinadas às diferentes áreas, entre elas a Educação, tem como finalidade financiar programas, projetos e atividades desenvolvidos pelas instâncias governamentais e, muitas vezes, também por organizações parceiras.

Nesse contexto, seria desejável que a maior parte da cobertura sobre o Orçamento de Educação trouxesse alguma referência às políticas educacionais. Essa é, em boa medida, a tendência observada, já que quase um terço dos conteúdos pesquisados (28,4%) faziam alguma menção a tais políticas.

Menção a Políticas Públicas Educacionais
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento para Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Entretanto, ao analisarmos os programas específicos mais cobertos pelos veículos, notamos que houve concentração maior de notícias sobre uma iniciativa governamental voltada para garantir o acesso ao ensino universitário, em detrimento de programas pertinentes aos demais níveis. Uma possível dedução desse resultado – que exigiria outros instrumentos de análise para que fosse comprovada – está relacionado ao perfil do público a que se direciona a mídia impressa – mais escolarizado e, portanto, preocupado com políticas voltadas para um nível de ensino mais avançado.

Como exposto no quadro sobre os procedimentos metodológicos (veja página 06), foram incluídas nesta análise aquelas notícias que versavam somente sobre Educação Básica (Ensino Infantil, Fundamental e Médio), Educação de Jovens, Ensino Profissionalizante e questões relacionadas ao Acesso ao Ensino Superior.

Por outro lado, poderíamos também supor que tal resultado da cobertura reflete uma tendência já observada pela ANDI em outras pesquisas sobre o noticiário voltado à Educação: na maioria das vezes em que abordam o tema, os jornais tendem a fazer referências genéricas, sem apontar níveis de ensino ou políticas públicas específicas.

Como demonstra a tabela abaixo, esta análise considerou não somente os programas a que são direcionados os recursos para Educação, mas também aqueles não necessariamente relacionados a essa função orçamentária. Isso se explica pelo fato de tais programas também preverem, entre suas ações, algum tipo de interface com a área educacional. O Bolsa-Família, por exemplo, um dos carros-chefe das políticas sociais do governo federal, estabelece uma vinculação entre a transferência de recursos e o acompanhamento escolar de filhos dos beneficiários. Esta foi inclusive a segunda política específica mais abordada pelos jornalistas quando abordavam o Orçamento de Educação.

Além disso, também receberam destaque por parte dos jornais os diferentes programas implementados por governos estaduais e prefeituras, bem como outras iniciativas do governo federal que não se enquadravam nos itens pré-definidos pelo instrumento de pesquisa.

Programas Educacionais citados (*)	
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
Programas formulados e executados setores não-governamentais	
Projetos ou Políticas do Setor Privado	0,7%
Projetos ou Políticas do Terceiro Setor	0,4%
Outros	5,4%
Programas governamentais que possuem ações voltadas à Educação	
Programas de Governos Estaduais	4,5%
Programa Bolsa-Família	3,5%
Programas de Governos Municipais	3,5%
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	1,1%
Políticas de Ação Afirmativa	0,3%
Programa Luz para Todos	0,2%
Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	0,2%
Gestão da Participação em Organismos internacionais	0,1%
Direitos Humanos, Direitos de Todos	0,0%
Brasil Patrimônio Cultural	0,0%
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	0,0%
Outros Programas do Governo Federal	5,7%

Programas governamentais direcionados especificamente à Educação	
Prouni	3,7%
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	2,0%
Transporte Escolar	1,7%
Bolsa-Escola	0,5%
Escola de Fábrica	0,5%
Fies	0,4%
Programa Escola da Família (abertura de escolas no final de semana)	0,4%
Programa de Educação para a Diversidade e Cidadania	0,3%
Programa Nacional da Juventude	0,3%
Escola Básica Ideal	0,3%
Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica	0,3%
Programa Gestão da Política de Educação	0,3%
Livro Aberto	0,2%
TV Escola	0,2%
Desenvolvimento do Ensino da Pós- Graduação e da Pesquisa Científica	0,1%
Programa Nacional de Informática na Educação	0,1%
Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	0,1%
Diversidade na Universidade	0,1%
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola	0,1%
Programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	0,1%
Universidade do Século XX	0,1%
Programa Brasil Escolarizado	0,1%
Programa Desenvolvimento da Educação Infantil	0,0%
Programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental	0,0%
Programa Brasil Quilombola	0,0%
Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio	0,0%
Programa de Desenvolvimento da Educação Especial	0,0%
Não menciona	71,6%

(*) A variável permite marcação múltipla.

ABRANGÊNCIA E CONTEXTO DAS INICIATIVAS

Para além da menção aos dados orçamentários, uma abordagem consistente das políticas públicas também precisa levar em consideração outros elementos de contexto, necessária para que os leitores possam visualizar a real dimensão alcançada pela implementação de um determinado programa e, conseqüentemente, pela aplicação dos recursos públicos. Do ponto de vista jornalístico, isso significa trazer para o conteúdo das notícias informações, por exemplo, sobre o número de crianças ou profissionais de Educação beneficiados, sobre os resultados alcançados frente às metas e expectativas previstas e sobre a eficácia das políticas brasileiras em comparação às iniciativas implementadas em outros países.

Como pode ser observado na tabela abaixo, dentre os fatores de contextualização das políticas considerados por esta análise, a referência aos públicos-alvo é, de longe, o de maior destaque (20,7%). Este pode ser avaliado como um aspecto positivo da abordagem dos jornais frente ao Orçamento de Educação. Ao trazer informações sobre a população beneficiada pelas ações governamentais, os jornalistas contribuem para que os seus leitores reconheçam os segmentos populacionais contemplados pelas iniciativas.

Por outro lado, a existência (ou inexistência) de contrapartidas das famílias na Educação de meninos e meninas, a apresentação de resultados – ainda que não avaliados à luz das metas e objetivos iniciais – e as avaliações propriamente ditas quase não estiveram presentes na cobertura. Uma das possíveis conclusões a que podemos chegar a partir de tais resultados diz respeito à relevância de se desenvolver estratégias de comunicação junto à imprensa que favoreçam a conexão entre questões orçamentárias, políticas públicas, deveres instituídos em lei, metas e avaliação de impacto. Sem uma abordagem mínima a esses elementos, dificilmente as notícias sobre o Orçamento voltado para a Educação propiciarão um debate qualificado sobre a quantidade e a qualidade da aplicação de recursos para o ensino de crianças e adolescentes.

Contextualização das Políticas Públicas Educacionais mencionadas (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
Descreve público-alvo ou população beneficiada	20,7%
Apresenta aspectos relacionados a Sustentabilidade	5,7%
Apresenta Contrapartidas do Público-Alvo	5,4%
Apresenta Resultados	4,9%
Apresenta Avaliação com dados	3,7%
Apresenta Avaliação sem dados	2,6%
Compara com Políticas Educacionais de Outros Países	0,4%

(*) A variável permite marcação múltipla.

VIGILANTES DO INTERESSE PÚBLICO

A contribuição da imprensa brasileira para a melhoria da Educação passa também pelo exercício de um papel de extrema relevância no trabalho jornalístico: o controle social das ações públicas.

Embora a produção de informações contextualizadas seja um fator indispensável para fomentar debates qualificados sobre o Orçamento de Educação, existem também outros elementos que precisam ser levados em conta nesse processo. Um dos mais relevantes está relacionado à função de controle social que deve ser desempenhada pelos meios de comunicação em relação às ações públicas. Tal responsabilidade, inerente ao exercício de um jornalismo socialmente responsável, consiste no acompanhamento constante das inicia-

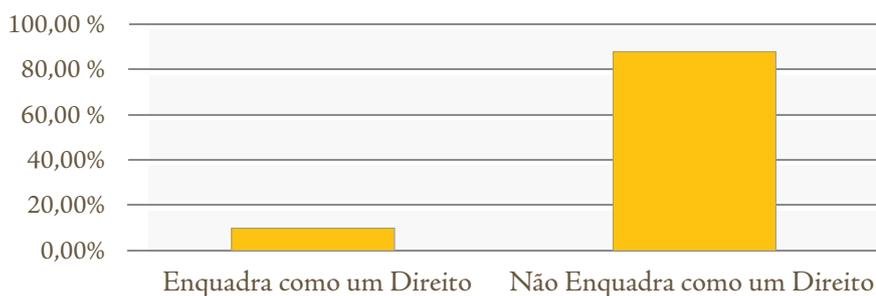
tivas – sejam elas governamentais, do setor privado e/ou do terceiro setor. No âmbito da cobertura de Educação, o desempenho efetivo do papel de vigilância das ações públicas exige a compreensão por parte dos jornalistas das questões que tangenciam a formulação e a implementação das políticas educacionais. Nesse sentido, a presente análise procurou investigar aspectos como a perspectiva de direitos e a cobrança e responsabilização de atores quanto a problemas relacionados ao ensino.

Visto que alguns temas educacionais representam polêmicas e tensões entre governo e sociedade civil, buscou-se também localizar a maneira pela qual a imprensa deu visibilidade a tais questões – entre as quais podemos apontar a qualidade de ensino, o estabelecimento de um piso salarial e as discussões mais específicas sobre como melhorar o atual cenário da Educação no País.

PELO DIREITO A UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Um dos primeiros aspectos investigados pelo estudo coordenado pela ANDI em relação à abordagem de controle social presente nas notícias está relacionado à presença ou não de um enfoque de direitos. Para isso, a metodologia permitia identificar os momentos em que a cobertura enquadrava a aplicação dos recursos públicos na Educação como um direito da criança e do adolescente. De maneira análoga, isso implicou também verificar se a inexistência ou ineficiência de tal aplicação foi abordada como uma violação dos direitos das novas gerações.

Enquadramento da Educação como um direito da criança e do adolescente
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Como pode ser observado no gráfico ao lado, no entanto, a maior parte do material analisado não traz esse tipo de enfoque. Em cerca de 10% dos textos – volume relativamente pouco expressivo –, os jornalistas reforçaram o princípio de que a Educação é um dos direitos básicos de cidadãos e cidadãs.

A consequência da escassez de notícias que tragam esse tipo de enquadramento não pode ser vista como uma questão trivial: a ausência dessa perspectiva acaba por possibilitar a persistência de uma visão clientelista sobre o Estado. Ou seja, de que determinadas ações e investimentos governamentais na área de Educação são iniciativas voluntárias, constituindo-se como um reflexo da boa vontade governamental e não como um dever estatal.

Embora tal visão esteja cada vez mais circunscrita a veículos de comunicação que mantém algum tipo de vínculo político junto a governos

locais, ela também pode derivar do desconhecimento sobre o funcionamento dos instrumentos orçamentários. Da mesma forma, pode decorrer da falta de compreensão sobre os dispositivos constitucionais que garantem um percentual mínimo de recursos a ser aplicado pela União, os estados e os municípios na Educação.

NOÇÃO DE DIREITO

Para entender melhor a forma como os profissionais da imprensa abordam essa perspectiva de direito, o presente estudo buscou também apontar a compreensão sobre o conceito de “Direito à Educação” expresso nas notícias. Mesmo que a princípio possa soar óbvia, tal concepção pode agregar, na verdade, diferentes enquadramentos (*veja tabela abaixo*). Os dados da cobertura revelam, no entanto, que os jornalistas tendem a focar esse debate apenas em alguns aspectos. Na maioria das vezes em que abordaram o direito à Educação, os jornais traziam em destaque questões relacionadas ao acesso à escola (7,9%) ou ao debate mais amplo sobre a qualidade do ensino (5,7%).

De maneira geral, os demais tópicos relacionados à garantia do direito à Educação tiveram pouca presença no noticiário. Isso torna-se evidente quando observamos que temas relacionados à adaptação e ao cumprimento do conteúdo curricular, à frequência de professores e à segurança foram praticamente esquecidos ao longo da cobertura em 2006.

Enquadramento do Direito a Educação (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
O direito é enquadrado como...	
Acesso a Educação (Vagas, Matrículas)	7,9%
Educação de Qualidade em Geral	5,7%
Professores Qualificados	2,8%
Infra-Estrutura (Prédio, Quadra)	2,0%
Insumos (Material Didático, Uniforme, Merenda Escolar)	1,3%
Transporte Escolar	1,3%
Insumos Tecnológicos (Computadores, TV)	0,8%
Jornada Integral	0,8%
Frequência de Professores (reposição de professores faltosos)	0,5%
Segurança	0,4%
Cumprimento do Conteúdo Curricular	0,2%
Reformulação ou Adaptação do Conteúdo Curricular	0,2%
Não enquadra	88,8%

(*) A variável permite marcação múltipla.

DÉFICIT DE MATRÍCULAS NOS VÁRIOS NÍVEIS DE ENSINO

Tomando por base um estudo realizado pelo Inep (2001), no qual se busca avaliar o crescimento necessário das matrículas para o atendimento das metas definidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) para 2011, teríamos os seguintes índices de variação na oferta da rede pública diante da matrícula de 2003:

- Creche: + 474% (precisaríamos de 3,6 milhões de novas matrículas para cumprir o PNE).
- Pré-escola: + 63% (2,4 milhões de novas matrículas).
- Ensino fundamental: - 22% (redução de 7 milhões de matrículas em função da melhora no fluxo e da queda na natalidade).
- Ensino médio: + 60% (4,7 milhões de novas matrículas).
- Ensino superior: + 188% (1,8 milhão de novas matrículas).
- Educação especial: + 140% (146 mil novas matrículas).
- Educação de jovens e adultos: + 167% (8,2 milhões de novas matrículas).
- Alfabetização de adultos: alfabetizar cerca de 15 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais de idade.

Fonte: Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil – Campanha pelo Direito à Educação.

QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Aspecto diretamente relacionado à promoção do direito à Educação, a qualidade do ensino esteve presente em razoável medida no debate sobre o Orçamento de Educação em 2006: mais de um terço das notícias abordaram a questão. Este pode ser considerado um dado positivo da atuação da imprensa, principalmente quando levamos em conta que vários indicadores educacionais demonstram que – a despeito da rápida evolução do número de matrículas em alguns níveis educacionais – o aprendizado dos estudantes ainda permanece, em grande parte, insatisfatório.

Por outro lado, apesar de representar um avanço o fato dos jornais conseguirem estabelecer, em um volume expressivo de textos, uma interface entre a qualidade da Educação e os recursos públicos destinados a essa área, a discussão ainda precisa ganhar profundidade dentro da imprensa. Poucas notícias relacionaram as causas (7,3%) e conseqüências (5,9%) da baixa qualificação do ensino ou questionaram (6,4%) a qualidade atual oferecida pelo sistema público. Além disso, notícias propositivas obtiveram uma participação irrisória: 2,5% apontaram alternativas ou possibilidades de melhoria dessa qualidade. Vale ressaltar ainda que a presença de visões divergentes (1,8%) sobre essa discussão, bem como a cobrança de iniciativas

Vinculação entre Orçamento a qualidade da Educação
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação,
para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Menciona	32,2%%
Relaciona Causas	7,3%
Relaciona Conseqüências	5,9%
Questiona	6,4%
Apresenta Soluções	2,5%
Apresenta visões contraditórias	1,8%
Cobra de maneira geral	4,0%
Cobra de ator específico	0,9%
Não menciona	67,8%

junto a atores específicos (0,9%) também precisam ser fortalecidas na atuação dos jornalistas e das fontes de informação ouvidas.

A tabela abaixo apresenta alguns dos elementos abordados por estudos educacionais e apontados por organizações não governamentais como peças-chaves para garantir um ensino de qualidade aos estudantes. Os dados reafirmam a larga presença do debate nos meios. Entretanto, quando nos detemos sobre a idéia de Educação de qualidade predominante

na cobertura, deduzimos que ela se insere, com grande freqüência, em uma discussão genérica – sem apontar quais elementos, precisamente, influenciam ou proporcionam uma educação mais ou menos qualificada.

Concepção de qualidade da Educação na cobertura (*)
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação,
para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Educação de Qualidade em Geral	18,2%
Professores Qualificados	8,0%
Infra-Estrutura (Prédio, Quadra)	7,3%
Insumos (Material Didático, Uniforme, Merenda Escolar)	4,6%
Transporte Escolar	2,9%
Insumos Tecnológicos (Computadores, TV)	1,7%
Reformulação ou Adaptação do Conteúdo Curricular	0,8%
Freqüência de Professores (reposição de professores faltosos)	0,6%
Jornada Integral	0,5%
Segurança	0,4%
Cumprimento do Conteúdo Curricular	0,3%
Outros	1,4%

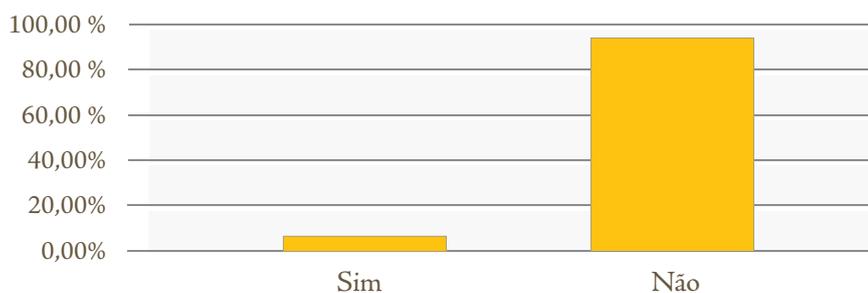
(*) A variável permite marcação múltipla.

CUSTO ALUNO QUALIDADE

Dentro do debate mais específico sobre qualidade da Educação, vale destacar ainda a discussão sobre o custo mínimo por aluno do sistema público para garantir um ensino qualificado. Esse valor *per capita* é denominado Custo Aluno Qualidade (CAQ) e a previsão de estipulação de seu valor pelo governo foi estabelecida pela Constituição Federal, pela LDB e pelo Fundef.

Paralelamente à definição dos recursos mínimos a serem aplicados por aluno, calculados pelo governo a partir das diretrizes do marco legal (como no caso, por exemplo, dos investimentos efetuados via Fundef/Fundeb), organizações internacionais e da sociedade civil vêm reivindicando nos últimos anos a regulamentação do CAQ. A Campanha pelo Direito à Educação, em parceria com a Action Aid Brasil, a Save the Children Reino Unido e o Unicef, desenvolveu uma proposta de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), sistematizada no estudo *Custo Aluno-Qualidade Inicial Rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (veja quadro na próxima página).

Abordagem ao Custo Aluno Qualidade (CAQ)
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



A repercussão sobre o debate em torno do Custo Aluno Qualidade, no entanto, ganhou pouco espaço nos jornais em 2006: somente 6,7% da cobertura mencionou o conceito. Já ao abordar os elementos presentes na definição proposta pelo CAQi, esse espaço traduziu-se praticamente na discussão de um dos quatro elementos propostos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação: o impacto de aumento na remuneração salarial de educadores sobre a qualidade do ensino. Outros aspectos tão relevantes quanto esse, como a jornada de estudantes (1%), a relação entre aluno-turma ou aluno-professor (0,6%) e a infra-estrutura educacional (0,2%) estiveram praticamente ausentes.

levantantes quanto esse, como a jornada de estudantes (1%), a relação entre aluno-turma ou aluno-professor (0,6%) e a infra-estrutura educacional (0,2%) estiveram praticamente ausentes.

Menção a Elementos relacionados ao Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) (*)
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Salários dos profissionais da educação	5,9%
Jornada dos alunos e das alunas	1,0%
Relação entre aluno-turma ou aluno-professor	0,6%
Tamanho da escola/creche (Insumos, Infra-Estrutura)	0,25%
Não menciona	93,3%

(*) A variável permite marcação múltipla.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação representa a ação de mais de 120 instituições de todo o Brasil, incluindo ONGs nacionais e internacionais, sindicatos, universidades, secretárias e secretários de educação e organizações estudantis e juvenis. A iniciativa tem como objetivo efetivar os direitos educacionais garantidos por lei, por meio de ampla mobilização social, para que todo cidadão e cidadã brasileiros tenham acesso a uma escola pública de qualidade.

Fonte: www.campanhaeducacao.org.br

O CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL (CAQi)

O CAQi consiste em um estudo desenvolvido ao longo de três anos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com a participação de pesquisadores, especialistas, gestores e ativistas de educação. Ele aponta quanto deveria ser investido por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para que o País comece a oferecer uma educação com o mínimo de qualidade para seus alunos.

Segundo os parâmetros do CAQi, para se estabelecer esse padrão mínimo são necessários investimentos prioritários em pessoal, proporcionando uma remuneração razoavelmente adequada a todos e todas profissionais da educação. O estudo define um piso de R\$ 1.000 para profissionais com formação em nível médio e R\$ 1.500 para profissionais com formação em nível superior. Para o CAQi ser implementado, via Fundeb, a complementação da União deveria ser de R\$ 19 bilhões e não de R\$ 2 bilhões, como previsto para 2007.

Além do salário de professores e outros profissionais das escolas, os aspectos que mais impactam o CAQi, contabilizados no cálculo, incluem:

1. Tamanho ideal da escola/creche, levando em consideração o cenário atual brasileiro e os vários níveis de ensino.
2. A jornada dos alunos e das alunas.
3. A relação aluno-turma ou aluno-professor.

No documento, encontram-se os valores sugeridos para cada um desses componentes.

Fonte: Custo Aluno-Qualidade Inicial Rumo à educação pública de qualidade no Brasil – *Campanha pelo Direito à Educação*

PISO SALARIAL E VETOS AO PNE

Assim como tem ocorrido na discussão acerca do Custo Aluno Qualidade, há outras questões não consensuais, que têm gerado divergências entre diferentes grupos de interesse da área de Educação. Dois desses pontos de discordância também foram investigados no presente estudo: o primeiro envolve o estabelecimento de um piso salarial para educadores – bandeira levantada por sindicatos, profissionais da área e especialistas que defendem as melhorias salariais como mecanismo de qualificação do ensino –; o segundo está relacionado aos vetos governamentais a nove artigos do Plano Nacional de Educação (PNE), aplicados durante a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

No que diz respeito ao piso salarial de educadores – questão diretamente vinculada ao debate sobre os recursos destinados à Educação –, a cobertura concedeu uma atenção razoável, comparativamente aos outros itens da agenda mencionados a seguir. Ao todo, cerca de 10% das 1.140 notícias analisadas abordaram a questão. Destas, como pode ser visto no tópico apresentado anteriormente, cerca de metade fizeram conexão com a discussão acerca da qualidade do ensino.

Por um lado, parte dessa atenção dos jornais sobre o assunto reflete a aprovação pelo Senado do Projeto de Lei nº 59/04, proposto pelo Senador Cristovam Buarque (*veja quadro abaixo*). Por outro, pode também estar relacionada à organização dos sindicatos: em 38% das notícias, eles foram as principais fontes de informação ouvidas pelos jornalistas, um percentual quase cinco vezes maior do que o registrado na cobertura em geral (*para mais informações sobre as fontes consultadas, veja página 83*).

Quando avaliamos a profundidade com a qual o tema foi tratado, nota-se que a cobertura revelou um perfil similar ao encontrado nos textos que abordaram a qualidade da Educação. Menos de 2% das notícias apresentaram causas, conseqüências, questionamentos, soluções e visões divergentes. Cobranças acerca do estabelecimento de um piso salarial também estiveram reduzidas a um número limitado de notícias.

PROJETO DE LEI: PISO SALARIAL PARA EDUCADORES

Em agosto de 2006, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei que institui o piso salarial nacional para os educadores (PLS 59/04). O projeto é de autoria do senador Cristovam Buarque (PDT/DF) e o parecer, do senador Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR). Após passar pelo Senado, a legislação seguiu para a Câmara, onde se encontra em tramitação como o PL 7431/2006.

O projeto fixa o valor mínimo de R\$ 800 para a remuneração dos educadores de nível médio – com 40 horas semanais – e R\$ 1.100 para os de nível superior. Para os anos posteriores, o piso salarial fixado pelo Poder Executivo nunca poderá ser inferior a 60% do investimento mínimo anual por aluno.

A proposta assegura ainda aos educadores públicos o direito de manter o seu atual regime de trabalho e de remunerações, ou de se adaptar à jornada de trabalho – que nunca será inferior a 40 horas semanais – exigida para garantia do piso salarial.

Fonte: DIAP, adaptado.

METAS VETADAS

Em 2006, outra discussão da área de Educação que esteve na pauta de reivindicações da sociedade civil, principalmente a partir da mobilização da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, está relacionada aos vetos estabelecidos pelo Poder Executivo a algumas das metas do Plano Nacional de Educação (*veja quadro a seguir*). Em 9 de janeiro de 2001, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, havia sancionado, com nove vetos, a Lei nº 10.172/2001, aprovando o PNE. Na mensagem nº 9, de 9/1/2001, na qual comunica os vetos ao parlamento, o governo federal apresentava suas justificativas. Conforme estabelece a Constituição, cabe ao Congresso Nacional derrubar ou não os vetos. No caso do PNE, no entanto, tal decisão – seja qual for – ainda não foi tomada.

Apesar da relevância dessa questão para as políticas educacionais no País, sua repercussão nos jornais foi praticamente nula – somente duas notícias publicadas em 2006 a abordavam. Se, por um lado, tal cenário

Artigos do PNE vetados (extraídos da Tabela de Metas de maior impacto financeiro do PNE)
Educação Infantil (26 metas)
Atender, no Programa de Garantia de Renda Mínima, em 3 anos, 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos seus critérios, atingindo 100% em 10 anos (Meta 22)
Educação Superior (35 metas)
Ampliar a oferta do ensino público, de forma que ela responda por, no mínimo, 40% do total de vagas oferecidas (Meta 2)
Criação, por meio de legislação, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, com pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para manutenção e expansão da rede federal (Meta 24).
Ampliar o programa de Crédito Educativo de modo a atender 30% da população matriculada no setor privado. (Meta 26)
Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica de forma a triplicar, em 10 anos, os recursos do setor.
Magistério da Educação Básica (28 metas)
Implantar, em 1 ano, planos de carreira para os profissionais de educação que atuam nas áreas técnicas e administrativas e os respectivos níveis de remuneração (Meta 4)
Financiamento e Gestão (44 metas)
Elevação dos gastos públicos em educação até atingir 7% do PIB, ampliando-se à razão de 0,5% do PIB nos primeiros 4 anos e 0,6% do PIB no 5º. Ano. (Meta 1)
Orientar os orçamentos de modo que se cumpram as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de 2 anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade, definidos nacionalmente. (Meta 7)
Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público da esfera federal, excluindo-se estes gastos das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. (Meta 13)

Fonte: Pinto, José Marcelino de Rezende (2002). “Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)” – Educação & Sociedade, vol.23 no.80.

reflete o fato desse debate ter ficado de fora da pauta do Congresso Nacional nos últimos anos, em parte revela também que os profissionais da imprensa não perceberam, em tempo, a importância de lançar o tema na agenda pública, o que teria contribuído para pressionar os parlamentares a discutir a matéria.

Piso salarial e vetos ao PNE: menção, contextualização e Controle Social (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)		
	Estabelecimento de piso salarial de profissionais de educação	Vetos aplicados sobre o PNE (Plano Nacional de Educação)
Menciona	10,1%	0,2%
Relaciona Causas	0,9%	0,0%
Relaciona Conseqüências	0,8%	0,0%
Questiona	1,7%	0,1%
Apresenta Soluções	1,1%	0,0%
Apresenta visões contraditórias	1,3%	0,0%
Cobra de maneira geral	1,1%	0,0%
Cobra de ator específico	1,2%	0,1%
Não menciona	89,70%	99,80%

(*) A variável permite marcação múltipla.

RECURSOS DISPONÍVEIS

No processo de controle social sobre o Orçamento Público, outro tema central é a discussão em torno da disponibilidade de recursos públicos para investimentos nas diferentes áreas. No caso da Educação, como vimos na primeira parte deste documento, assim como acontece em setores como a Saúde, também estão associados ao debate dois aspectos de grande relevância: as vinculações e sub-vinculações legais e o mecanismo da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que interfere diretamente na disponibilidade de valores alocados para o ensino (*sobre a DRU, veja página 22*).

No âmbito da cobertura, a discussão sobre cada um desses dois elementos aconteceu de maneira bastante diferenciada. Apesar de estarem intimamente vinculados entre si, de maneira geral eles foram tratados separadamente pelos jornais. Um primeiro dado que vale destacar mostra que a discussão sobre a adequação dos recursos ou sua disponibilidade frente às demandas educacionais existentes permeou a maior parte das notícias sobre o Orçamento Público voltado para a Educação – o tema esteve presente em nada menos que 62,6% do material pesquisado.

Além disso, um volume expressivo dessas notícias trazia fortes elementos de controle social, com questionamentos (16,2%) em relação às questões em pauta e apresentando algum tipo de cobrança – seja de caráter mais geral (6,4%), seja em relação a um ator específico (4,6%).

VERBAS CARIMBADAS

Mesmo sendo assuntos diretamente relacionados à discussão sobre disponibilidade de recursos, a Vinculação e a Desvinculação de fundos para Educação no Orçamento Público ganharam um tratamento mais tímido por parte da imprensa. A primeira questão – vinculação e subvinculação de recursos financeiros para políticas educacionais (*veja informações na página 21*) –, que representa uma das primeiras formas de aporte de recursos para a área, contou com uma abordagem mais ampla (17,8%), principalmente em função do debate em torno do Fundeb. Na maior parte desses textos, no entanto, os jornalistas não se voltaram para as razões por detrás da vinculação e/ou questionaram a sua eficácia para garantir os recursos necessários.

Já a Desvinculação de Recursos da União (DRU) – mecanismo que permite que valores direcionados ao setor educacional sejam desviados para cobrir gastos do governo em outras áreas –, diferentemente das demais questões, esteve praticamente ausente da cobertura. Por consequência, pouquíssimas notícias abordaram os seus efeitos sobre o Orçamento de Educação.

Discussão sobre disponibilidade de recursos, Vinculação Obrigatória de Recursos, Desvinculação de Receitas da União (DRU): menção, contextualização e Controle Social (*)

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

	Disponibilidade de Recursos para Educação	Vinculação Obrigatória de Recursos para Educação	Desvinculação de Recursos da União (DRU)
Menciona	62,6%	17,8%	1,8%
Relaciona Causas	10,5%	3,3%	0,2%
Relaciona Consequências	3,4%	0,6%	0,1%
Questiona	16,2%	2,6%	0,6%
Apresenta Soluções	3,7%	0,4%	0,0%
Apresenta visões contraditórias	6,1%	1,2%	0,3%
Cobra de maneira geral	6,4%	0,8%	0,3%
Cobra de ator específico	4,6%	1,1%	0,3%
Não menciona	35,9%	82,1%	98,4%

(*) A variável permite marcação múltipla.

GESTÃO DO GASTO PÚBLICO

A idéia de se definir constitucionalmente vinculações e sub-vinculações obrigatórias para parte do Orçamento Público destinado à Educação parte do entendimento de que a constância de recursos é fundamental para que políticas educacionais possam alcançar resultados, conforme defende a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) no relatório *Educação para Todos*, lançado em 2007. Apesar disso, parte significativa dos recursos destinados à Educação no Brasil, ainda são alocados por meio do processo de aprovação de emendas e liberação de recursos a que nos referimos na primeira parte deste documento.

Nesse cenário, no qual um volume expressivo das verbas educacionais acaba por depender da execução ou não de projetos e programas, o debate sobre a eficácia e a eficiência da gestão dos recursos públicos ganha especial relevância. Cabe esclarecer que a eficiência diz respeito à capacidade de se alcançar os resultados inicialmente previstos por uma determinada política. Já a eficácia, consiste em verificar se os resultados produziram o impacto esperado – isto é, se equacionaram os problemas aos quais estão voltados.

No limite, esses são dois conceitos muito frequentemente interligados, diante dos quais tanto jornalistas quanto especialistas não fazem distinções fundamentais – muitas vezes se referindo à eficiência como eficácia, ou o contrário. Para fins desta pesquisa, ambos os conceitos foram considerados no item “Eficiência de recursos aplicados em Educação”.

Discussão sobre Gestão do Orçamento de Educação: menção, contextualização e Controle Social (*)
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

	Inconstância de recursos provenientes de projetos	Eficiência de recursos aplicados em Educação	Crítérios de alocação e de distribuição dos recursos para Educação	Estruturas de Gestão ou Estrutura Decisória para alocação de recursos
Menciona	7,1%	16,8%	26,3%	27,1%
Relaciona Causas	0,4%	2,7%	8,1%	2,0%
Relaciona Conseqüências	0,3%	2,1%	1,1%	1,1%
Questiona	2,4%	7,1%	7,5%	6,6%
Apresenta Soluções	1,4%	0,8%	0,9%	1,6%
Apresenta visões contraditórias	0,8%	3,2%	4,5%	4,5%
Cobra de maneira geral	0,8%	3,5%	3,5%	3,9%
Cobra de ator específico	0,6%	1,8%	2,2%	2,5%
Não menciona	92,9%	82,0%	73,7%	72,9%

(*) A variável permite marcação múltipla.

A análise dos dados sobre a cobertura revela que, mesmo não tendo alcançado um volume maior de notícias – discussão sobre a disponibilidade de recursos – uma parte relativamente expressiva dos conteúdos veiculados trouxe um enfoque de controle social sobre os processos de gestão dos recursos públicos (veja tabela da página anterior). Nesse universo, estão inseridos textos sobre a inconstância dos recursos (7%), a eficiência ou não de sua aplicação (16,8%), os critérios de alocação e transferência (25,9%), bem como sobre as estruturas de gerenciamento ou de decisão (26,8%).

FOCO NA (IN)EFICIÊNCIA

Ao lançarmos um olhar mais específico sobre os textos que abordaram questões sobre a eficiência de gestão, notamos que grande parte desses conteúdos – 7,8% em um universo de 1.140 notícias – procurou apontar os desperdícios provocados pelo gerenciamento ineficiente dos recursos públicos. A malversação de verbas voltadas para a Educação, por meio de improbidade administrativa ou corrupção, foi o segundo foco mais abordado (5,7%), seguido pela repetência de alunos e pela má qualidade do ensino, que juntos foram mencionados em 1,6% do material pesquisado.

A reduzida presença desse dois últimos aspectos analisados merecem ser destacados, uma vez que os investimentos realizados em um aluno que repete uma série representam um gasto adicional que não teria lugar se a qualidade do ensino lograsse assegurar maior qualidade ao aprendizado dos estudantes. A quantidade de recursos que é reinvestida ano a ano, portanto, cresce proporcionalmente em função do número de alunos atingidos pelo insucesso ou pela má-qualidade do sistema de ensino.

Questões abordadas pelas notícias que abordaram eficiência de recursos aplicados em Educação (*) (% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Recursos desperdiçados com gestão ineficiente	7,8%
Recursos desperdiçados com improbidade administrativa/corrupção	5,7%
Ineficiência em geral	4,9%
Recursos desperdiçados com repetência de alunos	0,8%
Recursos desperdiçados com ensino de má qualidade	0,8%
Recursos desperdiçados com duplicidade de funções administrativas, ou estruturas paralelas	0,8%
Contratos e remuneração de professores com critérios diferentes do meritocrático	0,3%
Não menciona	82,0%

(*) A variável permite marcação múltipla.

CRITÉRIOS EM JOGO

Os jornais monitorados demonstram maior atenção quando estão em debate os outros elementos de gestão considerados por esta pesquisa – ou seja, os critérios de alocação de recursos para Educação e as estruturas de gestão que devem aplicar esses critérios. Juntas, essas duas discussões concentraram mais de 50% de menções no universo total de matérias analisadas. Tais questões também parecem favorecer uma postura mais crítica por parte dos jornalistas, o que pode ser deduzido a partir do volume de matérias que aponta algum questionamento (14,1%).

No caso da abordagem sobre a alocação de recursos, mais de 25 a cada 100 notícias focalizaram os critérios utilizados pelos governantes para distribuição – seja a projetos, escolas ou localidades. Ao aprofundar esse item, percebemos que os veículos analisados optaram por mencionar critérios de alocação de maneira geral (17,2%), sem enfatizar as especificidades que precisariam ser levadas em consideração pelos gestores para direcionar as verbas reservadas à área educacional.

Dentre os critérios específicos, a liberação de recursos mediante a pressão sindical foi aquele mais citado nas notícias (2,5%). Outros aspectos essenciais para a definição de focos prioritários de distribuição foram cobertos de maneira similar, mas em patamares ligeiramente inferiores. A questão polêmica acerca da transferência de recursos segundo o desempenho das escolas e dos professores, (estimado em função do rendimento dos alunos) esteve presente em somente 1,1% dos 1.140 textos.

CrITÉRIOS de Alocação de Recursos abordados (*)

(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Definição de critérios em geral	17,2%
Segundo Pressão Sindical	2,5%
Segundo Baixo Desempenho Econômico da Região	2,4%
Segundo área Urbana/Rural	2,1%
Segundo gastos concorrentes em outras áreas	1,4%
Segundo desempenho das escolas ou professores	1,1%
Segundo Indicadores de Resultado Educacionais dos Alunos (ex.: Rendimento Escolar)	1,1%
Segundo Etnia	0,6%
Segundo Raça	0,4%
Segundo Gênero	0,1%
Não menciona	73,7%

(*) A variável permite marcação múltipla.

DECISÕES DEMOCRÁTICAS

Em relação ao foco dado pela imprensa, em 2006, às estruturas de gerenciamento e de decisão para a alocação de recursos orçamentários, nota-se que boa parte da cobertura foi dirigida a modelos de gestão democrática – isto é, abertos à comunidade escolar e à família. Por outro lado, em diversos momentos os jornalistas preocuparam-se em apontar a centralização do processo decisório nas mãos do Poder Executivo (14,8%), com destaque para o âmbito federal (4,6%).

Outras abordagens em relação a sistemas mais democráticos de controle e gerenciamento dos recursos públicos receberam menos destaque no noticiário. A descentralização da gestão para as escolas (3,2%) e a inserção dos pais como atores relevantes nesse processo (0,9%) certamente representam questões relevantes para as políticas educacionais e que, por isso, mereceriam ganhar maior espaço na cobertura.

Abordagem a estruturas de gestão ou estrutura decisória para alocação de recursos (*)
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Gestão democrática dos recursos, em geral	6,3%
Centralização das decisões no Poder Executivo Federal	4,6%
Centralização das decisões no Poder Executivo em Geral	4,2%
Descentralização da gestão dos recursos para as escolas	3,2%
Centralização das decisões no Poder Executivo Estadual	3,2%
Centralização das decisões no Poder Executivo Municipal	2,8%
Inclusão de pais e educadores no processo decisório	0,9%
Outros aspectos	3,5%
Não menciona	72,9%

(*) A variável permite marcação múltipla.

VOZES MAIS PRESENTES

Um dos aspectos analisados pelo presente estudo buscou identificar as fontes de informação ouvidas e os atores que apareciam em destaque nas notícias. A leitura dos resultados contribui para apontar quais vozes têm predominado nesse debate e quais precisam ganhar maior espaço

A presença, na cobertura dos jornais brasileiros, de mecanismos democráticos voltados para o processo decisório de alocação de recursos públicos – como apontado nas páginas anteriores – pode ser visto como um sinal positivo na avaliação da qualidade do noticiário. Afinal, embora se possa argumentar que estruturas centralizadas despendem menos esforço – e, portanto, verbas – do que aquelas descentralizadas, a inclusão da sociedade civil nesse processo garante maior precisão, pressão e fiscalização sobre a aplicação do Orçamento.

Diante de tal cenário, é importante verificar, portanto, em que medida esses e outros atores estiveram presentes na cobertura sobre o Orçamento destinado à Educação, seja como foco principal da notícia – isto é, como protagonistas de um determinado fato ou contexto –, seja como fontes de informação para os jornalistas.

Uma primeira leitura dos dados da tabela apresentada a partir da próxima página nos revela que não há uma distribuição equitativa de vozes na cobertura analisada. Enquanto alguns atores se fazem presentes ou são ouvidos em um pequeno número de notícias, outros praticamente monopolizam o espaço reservado ao noticiário sobre questões orçamentárias da área educacional.

Essa concentração pode ser observada no caso dos diversos órgãos que compõem os poderes públicos: aparecem como protagonistas em 62,36% das notícias e como fontes ouvidas em um percentual ainda maior, 73,21%. O Poder Executivo é o que ganha maior destaque: dentre as instâncias públicas, o que também inclui os Poderes Legislativo e Judiciário, ele esteve presente em mais de três quartos dos casos, tanto como protagonista quanto como fonte.

PARLAMENTO EM SEGUNDO PLANO

O Poder Legislativo, em seus vários níveis, aparece como foco em 14,25% das notícias e em 17,31% como fonte de informação. Já Judiciário é ouvido em menos de 1% das notícias e aparece como protagonista em 0,3%, o que se explica, em parte, pelo fato de não desempenhar uma função central nessa discussão. Se, por um lado, essa distribuição reflete os diferentes papéis delegados a cada poder no processo orçamentário – mais restritos para o Legislativo do que o Executivo –, por outro, ela subestima o rico trabalho realizado tanto na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização (e suas correspondentes em nível estadual e municipal) quanto nas demais comissões temáticas. Ademais, nessa etapa de apreciação do ciclo orçamentário no Congresso, há constante interferência do Poder Executivo, tanto por meio da liderança do governo, quanto nas negociações decisivas entre o Executivo, de um lado, e as bancadas, de outro.

A menor atenção dada ao Legislativo pode ainda estar vinculada ao breve número de textos que versou sobre a etapa de fiscalização do Orçamento, realizada também pelos parlamentares, por intermédio das próprias comissões orçamentárias e dos tribunais de contas, inseridos na esfera legislativa (*para informações sobre o ciclo orçamentário, veja página 14*). Outro elemento que poderia ser adicionado a essa análise sobre a reduzida presença do Legislativo é que, considerando que os parlamentares eleitos constituem-se como canais de representação dos cidadãos, seria de se esperar que contassem com mais espaço no debate.

Fontes de informação ouvidas (*)

(% de citações sobre o total de notícias para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Total de Fontes Ouvidas	1.416
Média de Fontes ouvidas por notícia	1,24

(*) A variável permite marcação múltipla.

VOZES DA SOCIEDADE

Outros atores desfavorecidos pela cobertura são as organizações da sociedade civil. Tais entidades raramente constam como protagonistas das notícias – somente em 4,62% da cobertura –, embora seu potencial papel de pressão e fiscalização sobre o Poder Executivo e Legislativo seja grande. Ao serem ouvidas como fonte, entretanto, o cenário muda de figura: quase um quinto dos textos buscaram consultá-las.

Parte dessa atenção ocorre via sindicatos: eles respondem, sozinhos, por algo próximo à metade das citações a fontes da sociedade civil na cobertura. Essa forte presença das entidades de classe está vinculada, em sua maior parte, como vimos, a um grupo de matérias que versaram sobre o piso salarial dos educadores.

Diante desse cenário, que não pode ser visto de forma conclusiva – o que exigiria um estudo mais aprofundado –, fica claro que a diversidade de vozes é um ponto que ainda precisa ser trabalhado no âmbito dessa cobertura específica, razoavelmente monopolizada por fontes oficiais.

Atores representados como Protagonistas e ouvidos como Fontes de Informação pela cobertura
(% de citações sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)

Atores	Como Protagonista	Como Fonte (*)
Crianças e Adolescentes	1,0%	0,18%
Comunidade Escolar	11,39%	9,12%
Alunos	1,5%	2,02%
Escolas	5,09%	0,44%
Professores	4,7%	3,77%
Diretores/Inspetores	0,1%	2,89%
Especialistas	1,4%	9,13%
Especialistas em Educação	0,7%	4,74%
Outros especialistas	0,7%	4,39%
Familiares	0,1%	0,7%
Candidatos políticos	7,1%	6,05%
Poderes Públicos	62,36%	73,21%
Poder Executivo	47,81%	55,2%
Governo Federal	23,52%	23,53%
Executivo Federal em Geral	7,46%	0,0%
Presidência da República	7,19%	4,04%
Ministério da Fazenda	0,1%	0,09%
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	0,0%	0,18%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0,0%	0,0%
Ministério da Integração Nacional	0,09%	0,0%

(continua)

(continuação)

Atores representados como Protagonistas e ouvidos como Fontes de Informação pela Cobertura (% de citações sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)		
Atores	Como Protagonista	Como Fonte (*)
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,0%	0,26%
Ministério do Trabalho e Emprego	0,0%	0,26%
Ministério da Ciência e Tecnologia	0,0%	0,09%
Ministério dos Esportes	0,09%	0,09%
Ministério da Cultura	0,09%	0,0%
Ministério da Educação	7,73%	14,74%
Ministério da Educação em Geral	6,93%	12,11%
Secretaria Executiva	0,1%	0,53%
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	0,0%	0,26%
Conselho Nacional de Educação (CNE)	0,0%	0,35%
INEP	0,0%	0,44%
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	0,7%	1,05%
Controladoria-Geral da União (CGU)	0,3%	0,18%
Procuradoria-Geral da República	0,0%	0,09%
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	0,0%	0,7%
IBGE	0,0%	1,05%
BNDES	0,2%	0,0%
Caixa Econômica Federal	0,18%	0,44%
Outras Instituições do Poder Executivo Federal	0,09%	1,32%
Governo Estadual	14,26%	19,47%
Executivo Estadual	11,58%	5,61%
Secretaria Estadual de Educação	2,02%	8,68%
Conselho Estadual de Educação	0,1%	0,53%
Febem	0,18%	0,09%
Polícia	0,2%	0,35%
Outros órgãos do governo estadual	0,18%	4,21%
Governo Municipal	10,03%	12,2%
Executivo Municipal	8,95%	6,23%
Secretaria Municipal de Educação	0,9%	4,39%
Conselho Municipal de Educação	0,0%	0,18%
Outros órgãos do governo municipal	0,18%	1,4%
Poder Legislativo	14,25%	17,31%
Legislativo Nacional	10,07%	12,30%
Congresso Nacional	4,3%	1,58%
Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização	0,0%	0,0%
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	0,53%	0,09%
Liderança do Governo no Congresso	0,0%	0,18%
Liderança da Minoria no Congresso	0,0%	0,09%

(continua)

(continuação)

Atores representados como Protagonistas e ouvidos como Fontes de Informação pela Cobertura (% de citações sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)		
Atores	Como Protagonista	Como Fonte (*)
Frente Parlamentar	0,1%	0,09%
Câmara dos Deputados	1,8%	0,09%
Mesa da Câmara	0,0%	0,0%
Comissão de Educação e Cultura da Câmara	0,0%	0,0%
Grupo de Trabalho da Câmara	0,0%	0,09%
Deputado Federal	0,7%	4,91%
Partido ou Liderança Partidária na Câmara	0,0%	0,09%
Consultoria Legislativa da Câmara	0,0%	0,0%
Senado Federal	1,1%	0,09%
Mesa do Senado	0,0%	0,26%
Comissão de Educação do Senado	0,0%	0,0%
Grupo de Trabalho do Senado	0,0%	0,0%
Senador da República	1,1%	4,3%
Partido ou Liderança Partidária no Senado	0,0%	0,0%
Consultoria Legislativa do Senado	0,0%	0,0%
TCU – Tribunal de Contas da União	0,44%	0,44%
Legislativo Estadual	2,53%	3,08%
Assembléia Legislativa	1,93%	0,0%
Mesa da Assembléia Legislativa	0,0%	0,18%
Comissão de Finanças e Orçamento da Assembléia Legislativa	0,2%	0,44%
Comissão de Educação da Assembléia Legislativa	0,1%	0,09%
Deputado Estadual	0,3%	2,37%
Legislativo Municipal	1,65%	1,93%
Câmara de Vereadores	1,3%	0,35%
Vereador	0,35%	1,58%
Judiciário	0,3%	0,7%
Ministério Público	0,1%	0,26%
Outras instituições do Poder Judiciário	0,2%	0,44%
Sociedade Civil	4,62%	18,07%
Cidadãos	0,2%	0,53%
Moradores	0,2%	0,79%
Sociedade em Geral	0,4%	0,26%
Organizações da Sociedade Civil	1,96%	5,62%
Ação Educativa	0,0%	0,26%
ANDI ou Agências da Rede ANDI	0,0%	0,0%
Campanha pelo Direito à Educação de Qualidade	0,3%	0,61%
Cedeca	0,09%	0,26%
Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes)	0,0%	0,0%
Compromisso Todos pela Educação	0,5%	0,53%

(continua)

(continuação)

Atores representados como Protagonistas e ouvidos como Fontes de Informação pela Cobertura (% de citações sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)		
Atores	Como Protagonista	Como Fonte (*)
Conanda	0,0%	0,09%
Contas Abertas	0,0%	0,09%
Dieese	0,0%	0,09%
DNA Brasil	0,0%	0,0%
Fórum Brasil do Orçamento	0,0%	0,0%
Fundação Iochpe	0,0%	0,0%
Fundação Roberto Marinho	0,0%	0,0%
Grupo de Alto Nível de Educação para Todos	0,0%	0,0%
Inesc	0,1%	0,26%
Instituto Ayrton Senna	0,0%	0,53%
Movimento Fundeb para Valer	0,0%	0,09%
MST	0,09%	0,09%
Save the Children UK	0,00%	0,0%
Unafisco	0,18%	0,18%
Outras organizações da sociedade civil	0,7%	2,54%
Conselhos e Sindicatos/Entidades de Classe	0,44%	8,16%
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)	0,0%	0,61%
Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)	0,0%	0,53%
Sindicato Nacional dos Profissionais de Educação (Sinape)	0,0%	0,0%
Confederação Nacional dos Trabalhadores no Ensino (CNTE)	0,0%	0,7%
Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação (Anfope)	0,0%	0,0%
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (Anped)	0,0%	0,0%
Outros sindicatos/entidades de classe	0,44%	6,32%
Empresas	1,23%	1,75%
Fundação/Instituto	0,09%	0,61%
Partido ou Coligação em Geral	0,1%	0,35%
Universidades	1,1%	1,49%
Organizações e Agências Internacionais	0,68%	3,34%
Unicef	0,0%	0,26%
Unesco	0,3%	1,32%
Pnud	0,0%	0,61%
OCDE	0,0%	0,18%
OIT	0,0%	0,09%
Bird	0,2%	0,09%
BID	0,0%	0,18%
Outros atores internacionais	0,18%	0,61%
Outros	2,02%	1,32%

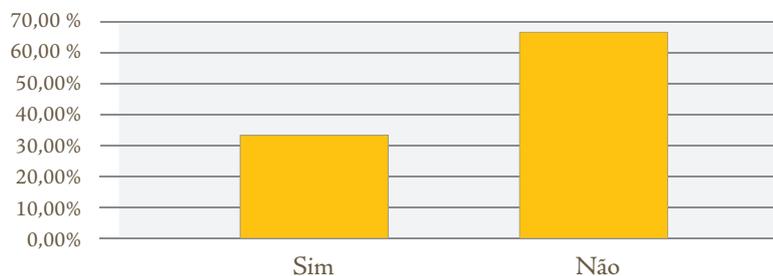
(*) A variável permite marcação múltipla.

CONFLITOS DE INTERESSES

Pluralidade é uma das características fundamentais para o exercício de um jornalismo socialmente responsável. Uma mídia plural é aquela que apresenta diferentes pontos de vista – e, preferencialmente, concorrentes – sobre um determinado assunto. Como vimos a partir da cobertura de questões polêmicas e cruciais para o debate sobre o Orçamento voltado para a Educação – que incluía temas como o CAQ, Piso Salarial de Educadores, Vetos ao PNE, Eficiência, Critérios de Alocação de Recursos e Estruturas de Gestão – pouquíssimas notícias trouxeram visões divergentes ou contraditórias.

Dado que os fatos noticiados representam, na verdade, um recorte da realidade, construído a partir da visão dos próprios jornalistas e das fontes ouvidas, visualizar outros lados de uma discussão passa a ser um procedimento indispensável. Principalmente, quando estamos lidando com temas de maior complexidade e que envolvem muitas facetas, como é o nosso caso.

Menção a tensão entre interesses coletivos
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)



Apesar da reduzida presença de opiniões divergentes nas páginas dos jornais, há por outro lado uma proporção razoável de notícias que abordam conflitos, no processo orçamentário, entre os diferentes interesses coletivos. Mais de um terço de todo o material pesquisado (1.140 textos) concedeu espaço para mostrar embates que fazem parte do processo de construção democrática do orçamento (veja gráfico ao lado).

NOVAMENTE O EXECUTIVO

Quando verificamos quais atores estiveram especificamente envolvidos nesses conflitos, percebemos que o Poder Executivo surge novamente como o centro das atenções. Esse é um dado relevante em nosso universo de análise, pois mostra que o palco de tensões entre interesses coletivos não é polarizado pelas casas legislativas, como seria de se esperar ao levarmos em conta sua função.

Possivelmente, esse resultado também pode ser um reflexo do maior destaque – mencionado anteriormente – atribuído pelos jornalistas à atuação do Poder Executivo no processo orçamentário. O que, a princípio, encontra respaldo no fato da própria Constituição Federal delegar maior iniciativa a essa esfera de poder. Entretanto, como vimos na seção anterior, que abordou as etapas do Orçamento discutidas pela mídia ao longo do ano, somente 0,8% dos textos mencionam o momento

de formulação da peça orçamentária – enquanto 1,8% abordam sua execução. Esses dois processos são os que, na verdade, justificariam maior atenção sobre o Executivo.

Ao mesmo tempo, enquanto cerca de 11% dos textos noticiam a tramitação de projetos e previsões orçamentárias entre os órgãos (o que representa, em grande parte, um reflexo da tramitação do Fundeb), tensões entre interesses envolvendo órgãos ou instâncias decisórias do Poder Legislativo congregam uma cobertura praticamente nula (0,1%).

Várias leituras poderiam ser construídas a partir dos resultados da análise sobre as vozes presentes na cobertura. Um primeiro aspecto, no entanto, não demora a ficar evidente: há ainda um longo caminho a ser percorrido pela imprensa e pelos atores sociais na qualificação do debate acerca das diversas questões relacionadas aos recursos públicos destinados à Educação – trazer à tona os diferentes pontos de vista e interesses existentes na sociedade brasileira é um dos principais desafios.

Tensões entre interesses coletivos abordados (*)	
(% sobre o total de notícias sobre Orçamento de Educação, para 61 jornais e 4 revistas, em 2006)	
Entre Executivo e Legislativo	8,3%
Entre Executivo e Professores	7,6%
Entre Níveis do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal)	6,9%
Entre Executivo e Sociedade Civil Organizada	3,6%
Entre Executivo e Alunos (ou associação de alunos)	2,3%
Entre Órgãos do Poder Executivo (ex: MEC e MF)	1,3%
Entre Legislativo e Professores	1,3%
Entre Base Governista e Oposição no Legislativo	1,2%
Entre Executivo e Pais (ou associação de pais)	1,0%
Entre Legislativo e Sociedade Civil Organizada	0,9%
Entre Pais e Professores	0,4%
Entre Legislativo e Alunos (ou associação de alunos)	0,3%
Entre Alunos e Professores	0,3%
Entre Legislativo e Pais (ou associação de pais)	0,1%
Entre órgãos/instâncias decisórias no Legislativo	0,1%
Entre Pais e Alunos	0,0%
Tensão entre Outros Interesses	6,8%
Não menciona	66,1%

(*) A variável permite marcação múltipla.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualificação dos profissionais da imprensa deve ser um dos eixos centrais, entre possíveis estratégias de aprimoramento da cobertura sobre questões orçamentárias. A atuação da sociedade civil nesse contexto é fundamental.

Uma das primeiras conclusões possíveis diante do breve número de notícias sobre Orçamento identificado em meio à cobertura total sobre Educação consiste na de que é necessário desenvolver estratégias de sensibilização de jornalistas e redações para que aspectos orçamentários tenham maior projeção na agenda da mídia. No entanto, outras hipóteses podem ser levantadas para justificar a reduzida presença dessa temática nas páginas dos jornais e revistas.

A primeira delas diz respeito ao nível de conhecimento que repórteres e editores possuem em relação aos mecanismos de funcionamento do Orçamento Público. É possível que a ausência de notícias possa estar relacionada a um desconhecimento dos principais elementos de discussão sobre o ciclo orçamentário no âmbito da Educação. Os resultados apontam, portanto, para a necessidade de investigar as possíveis causas por detrás da menor atenção a esse recorte temático no âmbito de uma cobertura que tem alcançado um volume considerável de notícias ao longo do ano. Além de promover iniciativas de mobilização das redações em torno desse assunto, portanto, é de grande relevância que sejam implementadas estratégias eficientes de qualificação.

De fato, os resultados qualitativos da cobertura sinalizam a demanda por formação nessa área. Mecanismos fundamentais para temas que os jornalistas cobriram com generosidade – como qualidade da educação, disponibilidade de recursos e eficiência da sua aplicação – não vieram acompanhados de questões específicas fundamentais para sua contextualização como, por exemplo, os elementos presentes no CAQi, a vinculação e desvinculação de recursos e os possíveis critérios de alocação.

A formação necessária aponta, portanto, para o fornecimento de informações que extrapolam o mero funcionamento burocrático do processo de aprovação do Orçamento – sem dúvida fundamental, mas insuficiente diante das especificidades que envolvem esse universo temático. É preciso que jornalistas estejam a par das discussões e iniciativas que se dão no âmbito das comissões parlamentares e dos ministérios, da sociedade civil e dos sindicatos.

Essa visão é fortalecida pela dificuldade da cobertura em problematizar as questões do ponto de vista político, dado o predomínio de vozes oficiais e a reprodução de informações sem perspectivas divergentes. Esse se trata de um ponto preocupante: afinal, a definição e a aplicação de recursos é, nomeadamente, um processo político. O cenário dado

pelos protagonistas e fontes ouvidas pelas matérias mostra que se faz urgente o fortalecimento das organizações da sociedade civil e dos representantes vinculados à área educacional – para que ocupem o devido espaço noticioso sobre o Orçamento de Educação, extrapolando o foco, já consolidado, das discussões salariais de professores.

Por fim, outro elemento que não pode ser desconsiderado está relacionado à propriedade dos meios de comunicação. Como é notório, não são poucos os atores e grupos políticos que são proprietários de jornais ou de emissoras de tevê e rádio, cenário que pode ser observado, principalmente, no âmbito dos veículos regionais. Diante desse contexto, faz-se necessário construir estratégias específicas que possibilitem começar a romper o clientelismo político que muitas vezes marca a cobertura jornalística. Tal desafio, não resta dúvida, depende grandemente da atuação da sociedade civil, em especial por meio de uma ação qualificada junto às instâncias democráticas e junto às redações. O resultado desse esforço, espera-se, será o aprimoramento do debate público, com reflexos diretos no processo de formulação e execução do Orçamento Público voltado para as políticas educacionais.

FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO

ANDI – Agência de Notícias dos
Direitos da Infância

FINANCIADOR

Save The Children Reino Unido

SUPERVISÃO EDITORIAL

Veet Vivarta

EDIÇÃO

Adriano Guerra

COORDENAÇÃO DE PESQUISA

E TEXTO

Raílssa Peluti Alencar

ASSISTENTE DE PESQUISA

Manoela Hartz

PESQUISADORES

Natanael Lopes, Juliana Barros,
Fernando Cavalcante, Daisy Duarte,
Guilherme Quintão, Rodrigo Torres
Lima e Cecília Umetsu

CONSULTORIA TÉCNICA

Alexandre Ferraz

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Tainá Frota

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Paula Azevedo

Colaboração: Rafael Zart

Capa: Max Melo

Foto: Projeto “Auto Estima da
Criança Negra” – Mila Petrillo



SDS - Ed. Boulevard Center, Bloco A, sala 101
70. 91-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 2102 -6508 | Fax: (61) 2102 -6550
E-mail: andi@andi.org.br
Site: www.andi.org.br
