

Crise económica e financeira: o enquadramento da sétima avaliação da *troika* ao programa de ajustamento português no *Jornal de Negócios*

Mafalda Alexandra Lobo Pereira

Universidade do Minho

E-mail: mafalobopereira@gmail.com

Resumo

O estudo do ‘enquadramento’ da crise económico-financeira em Portugal no contexto da sétima avaliação da *troika* em 2013, encontra o seu lugar no campo dos estudos de média e jornalismo. Partindo do conceito de ‘enquadramento’ (Entman, 1994), pretendemos analisar como é que o *Jornal de Negócios* enquadró os temas e assuntos ligados à sétima avaliação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro Português (PAEF). A análise revelou que os ‘enquadramentos’ noticiosos nos jornais económicos, estão relacionados com momentos de grande crispação política interna e externa, entre a *troika*, o Governo, as instituições políticas nacionais e os parceiros sociais. Portugal, de fevereiro a junho de

2013, assistiu ao chumbo do Tribunal Constitucional (TC), a mais austeridade, a uma crise na coligação (PSD/CDS-PP), Orçamento do Estado (OE) retificativo, regresso aos mercados, e à sustentação da ideia de que o programa de ajustamento precisava de mais tempo para ser concretizado com sucesso através da flexibilização das metas do défice e do empréstimo. Neste período foram identificados vários problemas; atribuídas responsabilidades; identificados os riscos e ameaças presentes no contexto (nacional e internacional). Após a avaliação avançam-se com soluções que levem a tomadas de decisão com vista à consolidação orçamental.

Palavras-chave: Portugal; crise económica e financeira; avaliações da *troika*; programa de ajustamento; ‘enquadramento’ (*framing*); jornalismo.

Abstract

The study on the ‘framing’ of the economic and financial crisis in Portugal in the scope of the seventh evaluation of the *troika* in 2013 finds its place in the field of media studies and journalism. Starting from the concept of ‘framing’ (Entman, 1994), we intend to analyze how the *Jornal de Negócios* classified the issues related to the seventh evaluation of the Portuguese Economic and Financial Adjustment Pro-

gram (PAEF). The analysis revealed that the news ‘frames’ in the economic journals are related with moments of intense internal and external political tension between the *troika*, the government, the national political institutions, and the social partners. From February to June 2013 (TC), the country saw the Portuguese Constitutional Court disapproval of the adoption of more austerity measures, a crisis in

Data de submissão: 2018-03-31. Data de aprovação: 2018-04-26.

A *Revista Estudos em Comunicação* é financiada por Fundos FEDER através do Programa Operacional Factores de Competitividade – COMPETE e por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto *Comunicação, Filosofia e Humanidades (LabCom.IFP) UID/CCI/00661/2013*.



the ruling coalition (PSD / CDS - PP), the need of a rectification of the State Budget (OE) the return to markets, and the support for the idea that the adjustment program needed more time to be successfully implemented by easing the deficit and lending targets. During this period, several problems were identified such as the attribution of responsibilities and the identification of the risks and threats present in the national and international context. After the program assessment, solutions to the decision-making process of fiscal consolidation were suggested.

INTRODUÇÃO

A CRISE económico-financeira global de 2008 que teve origem nos Estados Unidos e a falência do Banco de investimento americano *Lehman Brothers* em setembro do mesmo ano teve efeitos negativos em várias instituições financeiras a nível mundial, um processo que ficou conhecido como a crise dos *subprimes*. A crise repercutiu-se pela Europa e converteu-se em 2009, na crise das dívidas soberanas, dando origem aos resgates da Grécia e Irlanda em maio e novembro de 2010, e em abril de 2011 de Portugal.

Portugal ficou desde então sujeito a um programa de ajustamento acordado com as instituições da *troika* consubstanciado num documento, o ‘Memorando de Entendimento’ (MoU) sobre as condicionalidades da política económica que entrou em vigor a 17 de maio de 2011, logo após terem sido cumpridas algumas ações prévias fixadas no ‘Memorando de Políticas Económicas e Financeiras’ (MEFP), que conduziu a desembolsos financeiros por tranches, no valor total de 78 mil milhões de euros durante um período de três anos (2011-2014).

O programa de ajustamento esteve sujeito a revisões de três em três meses, um processo que ficou conhecido como as avaliações da *troika*. O sucesso obtido em cada uma das avaliações, ditavam o progresso alcançado no cumprimento das medidas relativamente a cada um dos pontos especificados no ‘Memorando de Entendimento’. As avaliações significavam também que o País estava a seguir as recomendações do Conselho Europeu no contexto do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) regido pelo artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UE). Se, em cada momento das avaliações os objetivos no cumprimento do ‘Memorando de Entendimento’ não fossem cumpridos, eram adotadas medidas adicionais.

Foi o que aconteceu durante a sétima avaliação, que ficou marcada por vários conflitos: uma moção de censura apresentada pelo Partido Socialista (PS); o chumbo pelo Tribunal Constitucional (TC) relativamente aos cortes no subsídio de férias dos funcionários públicos e pensionistas; taxas sobre os subsídios de desemprego e doença; apresentação de um OE retificativo; discussão à volta do regresso aos mercados; mais austeridade; e o culminar de uma crise política que deu lugar à demissão de Miguel Relvas, Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares do Governo PSD/CDS-PP.

A sétima avaliação, ficou marcada também pela forma como o Governo e a maioria avaliaram o programa de ajustamento. “Lançar austeridade sobre austeridade não resultou como estava previsto no Memorando” foi reconhecido no discurso de Miguel Frasquilho, um dos vice-presidentes da bancada parlamentar do PSD, proferido no debate sobre o orçamento retificativo de 2012. “Portugal precisa de mais tempo dos credores, mas isso só pode acontecer se nos forem dadas con-

dições: mais tempo e deixar a economia respirar” (*Jornal de Negócios*, 12/06/2013, p. 25). A posição de Frاسquillo, contrariou a posição do então primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho, no início da visita da *troika* quando afirmou que “Portugal não quer mais tempo, nem mais dinheiro para cumprir o seu programa de ajustamento” (*Jornal de Negócios*, 12/06/2013, p. 25). Três meses depois do início da visita, com o aprofundamento da recessão, foi diminuindo o número dos que defendiam o equilíbrio do processo de ajustamento desenhado pela *troika*. Portugal acabou por assumir que precisava de mais tempo para reduzir o défice público. Com o agravamento da recessão, o desemprego a subir, as exportações a diminuir e a falta de investimento, Portugal tinha fortes motivos para aceitar mais tempo para a redução do défice.

Vítor Gaspar ao contrário do que tinha afirmado em novembro de 2012, de que o programa de ajustamento estava “bem-adaptado a Portugal” (Lusa, 19/11/2012), admitiu no dia 19 de março de, que o programa de ajustamento português estava mal desenhado.

Em 2011, não obstante um esforço bastante considerável de controlo orçamental e medidas orçamentais que não estavam previstas no programa original, a forma como estava desenhado o programa impediu a concretização plena dos montantes de ajustamento orçamental que estavam previstos (Vítor Gaspar, ministro das Finanças, *Rádio Renascença*, 19 de março de 2013).

A sétima avaliação foi a que demorou mais tempo a concluir. Em causa esteve o desembolso de dois mil milhões de euros. O Eurogrupo foi a entidade responsável pela aprovação formal desta avaliação nos dias 20 e 21 de junho de 2013 em sessão do Ecofin, dando por encerrada esta avaliação.

Compreender como os jornalistas do *Jornal de Negócios* fizeram o ‘enquadramento’ (*framing*) da sétima avaliação revela-se fundamental para a compreensão dos processos comunicativos em períodos de crise económica e financeira.

A CRISE ECONÓMICA E FINANCEIRA E AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE

A crise económico-financeira, e concomitante crise das dívidas soberanas que deflagrou nos EUA em 2007/2008, e que rapidamente se estendeu à Europa, dado o grau de interdependência das economias e dos sistemas financeiros, foi considerada a mais grave crise económica ocidental desde a política económica que conduziu à Grande Depressão de 1929-30.

Uma crise económica pode ser descrita como “um intervalo de declínio num longo período de crescimento e desenvolvimento” (Boin et al., 2005, p. 2). A crise de que falamos resulta de três elementos essenciais: 1) é intrínseca ao funcionamento do capitalismo; 2) há uma prevalência de crescente financeirização da economia globalizada e com forte desregulação; e 3) de desajustamentos num quadro em que o pensamento liberal se tornou dominante (Romão, 2014, p. 251). A fase mais aguda da crise começa pelo incumprimento de pagamentos de créditos concedidos nos EUA (bolha imobiliária), passando depois à crise bancária (falência simbólica em setembro de 2008 do banco de investimento *Lehman Brothers*), estendendo-se ao sistema financeiro nos EUA, e mais tarde por todo o mundo, com particular incidência na Europa, atingindo as economias mais frágeis e com menos capacidade de resposta financeira à crise.

Foi assim que, a crise que começou por ser financeira deu lugar mais tarde à crise das dívidas soberanas, por ter passado da esfera privada (que afetou sobretudo as famílias) para a esfera pública (Estado). Foi uma crise assente em défices orçamentais, em dívidas públicas e na situação financeira de alguns bancos que levou aos resgates financeiros da Grécia, Irlanda, Portugal, Chipre, com intervenções também em Espanha e Itália, e à instabilidade política (Romão, 2014, p. 253). Foi também uma crise que veio pôr em causa os fundamentos da moeda única europeia (Santos, 2014, p. 426). A Alemanha, enquanto economia estruturante da Zona Euro, assumiu o comando na condução de encontrar uma solução para a crise, que se baseou na imposição aos Estados-Membros de políticas de austeridade, recessivas e reformas estruturais com custos sociais elevados, baseadas em cortes drásticos na despesa pública e aumento dos impostos (Romão, 2014, p. 255).

Com a crise económica e financeira instalada, surgiram várias perspetivas que se debruçaram sobre as causas que estiveram na sua origem em Portugal. Para alguns, a causa da crise está relacionada com a criação do euro (*Tratado de Maastricht* em 1991) e com a forma como a política monetária e orçamental foi seguida na Zona Euro (Albuquerque, 2014, p. 266). Ao *Tratado de Maastricht* foi adicionado um conjunto de normas designadas de Pacto de Estabilidade com o objetivo dos membros da UE evitarem défices orçamentais excessivos, de forma a manter-se a estabilidade da moeda e a estabilidade monetária ou económica dos países. Com a adesão ao euro, Portugal perdeu a sua capacidade de criar a sua própria moeda. A perda de soberania monetária obrigou os Estados a obter fundos de que necessitavam para efetuar despesa pública. Para isso, tiveram de cobrar impostos e obter financiamentos, uma vez que já não podiam emitir moeda. É por isso que, no caso de haver défice das contas públicas, têm de recorrer ao financiamento prévio, interno ou externo (Albuquerque, 2014, p. 270).

Na Europa, com a adesão à moeda única, os critérios de convergência e os critérios definidos no Pacto de Estabilidade não evitaram muitos dos problemas que se verificaram em alguns países. Muitos entraram em recessão e austeridade, aumentando a distância entre os países do sul da Europa dos países do Norte (Albuquerque, 2014, p. 271). A construção institucional da união monetária e da moeda única “teve impulsos fundamentalmente políticos e não levou em conta a especificidade dos países que a iriam constituir nem as dificuldades que as respetivas divergências de natureza económica realçariam ao longo do processo” (Albuquerque, 2014, p. 275). Para além disso, o *Tratado de Maastricht* não contemplou mecanismos regulamentares que evitassem situações de crise em qualquer país da UE. A integração dos países no euro em 2001, levou anos depois a um excesso de liquidez nos mercados, taxas de juro baixas, o que fez aumentar o crédito, e consequentemente fez disparar o nível de endividamento das economias mais fracas da Zona Euro, sem capacidade de desvalorização da moeda (caso da Grécia, Irlanda e Portugal) sobretudo nos anos de 2009 e 2010, até ao início da crise económica e ao início do período dos resgates (Albuquerque, 2014, p. 275). Os países entraram em recessão, e vários setores entraram em colapso, decorrendo daí, que a redução dos salários e os rendimentos dos fatores produtivos fossem vistos como a única forma de aumentar a competitividade (Santos, 2014, p. 432).

Portugal entra numa crise profunda, e sem forma de recorrer ao crédito tanto externo como interno, solicitou ajuda internacional. O Governo da coligação PSD/CSD-PP tomou medidas de

redução da despesa pública e aumento de impostos, para reequilibrar as contas públicas (Albuquerque, 2014, p. 283).

A necessidade de resgatar os bancos em risco de falência para responder ao impacto negativo da crise sistémica na atividade económica e no emprego, levou os governos a tomarem medidas que fizeram aumentar o défice e a dívida pública. Assim, a “evolução das respetivas dívidas soberanas não deixa margem para dúvidas quando ao sentido da causalidade: foi a crise financeira internacional que causou a crise das dívidas soberanas e não o inverso, como subliminarmente a ortodoxia do pensamento económico dominante nas instituições europeias pretende passar para a opinião pública” (Santos, 2014, p. 414).

A conjugação das políticas de austeridade com a ausência de políticas de crescimento económico impede o progresso e o bem-estar. O Fundo Monetário Internacional (FMI), uma das instituições que fez parte da implementação do programa de ajustamento já tinha feito eco disso, através de um estudo publicado de Olivier Blanchard, economista chefe da instituição, em janeiro de 2013, sobre a forma como a política de austeridade estava a ser conduzida, ao subestimar-se o efeito recessivo das medidas de austeridade. Este estudo mostrou que os efeitos recessivos da austeridade que foi aplicada nos países são muito superiores ao que foi considerado na conceção dos programas. O Prémio Nobel de Economia em 2001 escreveu no seu livro “O Euro” que “é espantoso como a *troika* não foi capaz de convencer os cidadãos da Grécia, de Portugal e de Espanha das virtudes das suas políticas” e considerou que a Europa fez escolhas erradas, ao impor a austeridade, cortando excessivamente na despesa pública, exigindo “determinadas reformas estruturais” Stiglitz (2016).

Na análise do ‘enquadramento’ das peças jornalísticas da intervenção da *troika*, no contexto das avaliações, o programa de resgate teve na base um determinado diagnóstico da situação económica do País por parte da *troika*, juntamente com o Governo, Banco de Portugal (BdP), partidos políticos e parceiros sociais. No diagnóstico eram identificados os problemas que estavam a afetar a execução do programa, isto é, as medidas definidas na anterior avaliação e a sua implementação, estavam ou não a produzir os efeitos que se pretendiam alcançar. Quando isso não acontecia, era necessário perceber as causas que estiveram na origem da não concretização das medidas (o quê); e a quem eram atribuídas responsabilidades, para além do que isso implicava de custos a nível dos vários indicadores macroeconómicos.

Nos jornais económicos, o ‘enquadramento’ noticioso de cada avaliação obedeceu a alguns critérios definidos por: 1) uma interpretação causal do(s) problema(s) expressa na questão – o quê?; 2) que agentes ou forças estariam a contribuir para que os objetivos não fossem atingidos (de quem é a culpa?); 3) avaliação dos pontos fortes e fracos do programa de ajustamento, dos riscos e ameaças à sua execução; e 4) apresentação de soluções e justificação das decisões políticas tomadas na resolução dos problemas e/ou conflitos apresentados (o que deve ser feito?). Por último 5) fizeram-se previsões (prognósticos) sobre os possíveis efeitos das decisões tomadas pelos economistas e técnicos da *troika* na economia. O ‘enquadramento’ começa por explicar o que está a acontecer, e acaba a estabelecer o que deve ser feito para que haja cumprimento das medidas.

Tabela 1. Categorias de análise dos ‘enquadramentos’ da sétima avaliação da *troika*

Categorias	Descrição dos indicadores
Análise/Diagnóstico	Nesta categoria incluímos todos os conteúdos das peças jornalísticas que digam respeito à análise/diagnóstico feito pela <i>troika</i> à economia portuguesa aquando da visita para o exame regular. Esta análise/diagnóstico era feito com base nas reuniões com o Governo, Banco de Portugal (BdP), Ministério das Finanças (MF) partidos políticos e parceiros sociais, sobre o estado da economia e das contas públicas e abrangem os pilares fundamentais do programa de ajustamento: agenda de transformação estrutural; frente orçamental; frente económica; e estabilização financeira.
Definição particular do problema – Identificação do problema (o quê?)	Depois de feito o diagnóstico à situação económica do País, são identificados os problemas que se revelaram em cada uma das avaliações, e que podem colocar em causa o alcance das medidas especificadas no MEFP e MoU, relativamente a cada um dos pilares fundamentais do programa de ajustamento.
Interpretação causal – Causas e atribuição de responsabilidades (a quem?)	Os jornais podem especificar na narrativa das avaliações as causas que estiveram na origem dos problemas bem como o quê e/ou a quem ou são atribuídas responsabilidades.
Atores/protagonistas	Engloba os atores/protagonistas envolvidos em cada avaliação
Recomendação de tratamento – Tomada de decisão sobre a avaliação do “programa de ajustamento”	Diz respeito à avaliação do programa de ajustamento propriamente dito, e discussão acerca da sua execução – avaliações trimestrais da implementação das reformas e das medidas propostas no programa de ajustamento. É o momento de avaliar se os objetivos foram ou não cumpridos, apontar os pontos fortes, os pontos fracos, os riscos e as ameaças ao cumprimento do programa. É tomada uma decisão acerca da nota de avaliação atribuída nas reuniões dos ministros das Finanças da Zona Euro e no Conselho Europeu. Esta nota é que permite os desembolsos das tranches. A aprovação final cabe ao Eurogrup e ao Ecofin. São depois emitidos e divulgados os relatórios do FMI e da Comissão Europeia.
Conflito	Engloba os conflitos existentes entre os diversos atores ou instituições relativamente à tomada de decisão em cada momento das avaliações.
Previsões / Prognóstico – Propostas, desafios e soluções	Nesta categoria são apresentadas as propostas, desafios e soluções para o futuro. É nesta fase que são definidos objetivos e estabelecidas prioridades. É ainda nesta fase que é estabelecida uma calendarização para a implementação de novas medidas no futuro.

Conceção própria a partir da definição de ‘enquadramento’ de Entman (1994, p. 294)

Dentro deste ‘enquadramento’, foi construída uma narrativa jornalística onde se cruzaram várias personagens que vivem momentos de grande confronto e antagonismo ao refletir interesses divergentes, como foi o caso do Governo e da oposição (transversal em todas as avaliações), Governo e a *troika* (negociações das medidas), parceiros sociais (aceitação e/ou rejeição das medidas), Tribunal Constitucional (constitucionalidade das medidas), a que se juntaram vários setores da população, sobretudo, Funcionários Públicos e pensionistas, grupos alvo da sétima avaliação.

AS QUESTÕES DO AGENDAMENTO (*agenda-setting*) E ENQUADRAMENTO (*framing*) DOS MÉDIA: OS PROCESSOS DE INFLUÊNCIA JUNTO DA OPINIÃO PÚBLICA

O fim da Segunda Guerra Mundial, marcou a fase em que os pesquisadores da comunicação começam a questionar os efeitos da comunicação de massa nos cidadãos. A massificação da comunicação representou, sobretudo com o advento da televisão um perigo para a democracia. Os meios de comunicação teriam um efeito ilimitado sobre os recetores permitindo moldar as consciências políticas de acordo com quem exercia o seu controlo. Contudo, os primeiros estudos empíricos negavam a relação de dependência entre estas duas variáveis, tal como já tinha sido preconizado pelos defensores da teoria da agulha hipodérmica. Foi a partir da publicação da pesquisa de Maxwell McCombs & Donald Shaw – *The agenda-setting function of mass media* (1972) que as questões do agendamento e do poder de influência na configuração do debate público ganharam interesse e espaço no estudo dos média. A teoria do *agenda-setting* surge no sentido de contrariar algumas teorias dominantes até então na literatura sobre os efeitos dos média, nomeadamente a hipótese da “agulha hipodérmica”, segundo a qual os meios de comunicação determinavam o que pensavam os públicos, sem questionarem o que liam ou viam, ou a conceção preconizada pelo estrutural-funcionalismo de Niklas Luhmann, sobre a consequência direta e imediata de determinadas mensagens na estrutura cognitiva nas pessoas.

Apropriando-se do pensamento de Cohen: “a imprensa não tem muito sucesso em dizer às pessoas o que elas têm de pensar, mas é muito bem-sucedida em dizer aos seus leitores sobre o que eles têm de pensar” (Cohen, 1963), as pesquisas feitas no campo do agendamento permitiram descobrir que a teoria do *agenda-setting* (Mc-Combs & Shaw, 1972) assenta na influência e na estruturação do pensamento dos temas junto do público quando são enfatizados pelos média, e que a importância dos temas varia consoante o meio de comunicação. Durante a campanha para a eleição presidencial americana de 1968, na localidade de Chapel Hill, em que os candidatos eram Richard Nixon e Hubert Humphrey, realizou-se uma pesquisa de opinião em que “foi observada uma correlação substancial entre os temas enfatizados pelos média e o que os eleitores consideravam como temas-chave da eleição” (Rodrigues, 1997, p. 30). A causa desta influência estaria relacionada com a incapacidade dos indivíduos de se informarem da política e conhecer os candidatos sem a mediação dos meios de comunicação. A principal preocupação deste estudo foi demonstrar a ligação que existia entre as prioridades dos média e as prioridades dos eleitores durante a campanha.

Mc-Combs e Shaw, partiram da hipótese de que os média teriam uma limitada influência na direção e na intensidade das atitudes, por um lado, mas por outro, teriam capacidade de influenciar a opinião pública na prioridade que davam aos temas da campanha política, e na valorização

da importância ou da saliência das atitudes relativamente aos assuntos públicos. A conclusão a que chegaram, foi que os média podem determinar questões importantes, ou seja, podem definir a agenda da campanha (McCombs & Shaw, 1972, p. 176). Este estudo foi inspirado em estudos precedentes da área, como os trabalhos de Walter Lippman (1922) Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1944) Lang e Lang (1955) e Cohen (1963). Sobre qual dos meios teria maior capacidade de agendamento “os jornais são os principais promotores da agenda do público (...), o carácter fundamental da agenda parece, frequentemente, ser estruturado pelos jornais”. Maxwell McCombs, (1972, p. 6). Em 1973, McCombs e Weaver introduzem o conceito psicológico de “necessidade de orientação” à questão do impacto do agendamento. Para eles, quanto maior for a necessidade de orientação das pessoas em relação a determinado assunto, maior será a exposição aos conteúdos dos média (Traquina, 2000, p. 67). Em 1974, os autores Molotch e Lester, para explicar melhor o funcionamento do conceito do agendamento fazem uma distinção entre três categorias de pessoas: “os news consumers” constituídos por aqueles que ajudam a constituir a agenda pública; os “news assemblers”, os que determinam a agenda jornalística e os “news promoters”, que propõe a agenda política governamental (Traquina, 2000, p. 20). Ao contrário da televisão, que privilegia a forma mais do que o conteúdo, um estudo de McLure e Patterson (1976) revelou que a teoria do agendamento se adapta melhor à imprensa, ao permitir um aprofundamento dos temas em debate, por oposição à superficialidade, heterogeneidade e fragmentação das notícias, apanágio da televisão, não produzindo qualquer efeito significativo a nível da agenda, reduzindo o significado daquilo que é transmitido. Em 1977, McCombs e Shaw realizaram um novo estudo que corroborou as conclusões do estudo inicial. Existe uma relação causal entre a agenda dos média e a agenda pública. Os temas discutidos na opinião pública estavam fortemente ligados aos temas abordados na cobertura das notícias, o que potenciava os efeitos do agendamento, mas não só. “Os média podem estabilizar opiniões dominantes, estabelecer prioridades, marcar a importância dos acontecimentos e limitar opções” (Lopes, 2008, p. 53).

A teoria do *agenda-setting* mereceu um grande acolhimento na comunidade académica, e continua a ser investigada. Alguns autores dizem ser necessário considerar nos estudos do *agenda-setting*, o lado político do agendamento e as fontes que influenciam os média. As fontes ligadas à política são preponderantes na construção das notícias e determinantes na marcação da *agenda-building* e derivam quase sempre dos canais de rotina: comunicados de imprensa, conferência de imprensa ou outras iniciativas oficiais (Cobb & Elder, 1971; Gans, 1980; Nisbet, 2008; Sigal, 1973; Tuchman, 1978). Os jornalistas no contexto das avaliações da *troika*, serviram-se das fontes de informação do FMI e da Comissão Europeia, nomeadamente dos relatórios das avaliações para divulgar informação, que em virtude das condições económicas e de falta de tempo, fê-los reproduzir a informação que estava pronta a publicar fornecida por essas mesmas fontes.

O estudo de McCombs e Shaw (1972) que lançou as bases da teoria da *agenda-setting*, acabou mais tarde por ser criticado por excluir variáveis que medissem como as diferentes formas de apresentação dos temas nos média podiam afetar as preferências políticas das audiências (Williams et al., 1991, p. 252). Mais tarde, alguns pesquisadores, incluindo um dos proponentes da teoria do *agenda-setting*, ao debruçarem-se sobre o tema, e recorrem ao conceito de ‘enquadramento’ (*framing*) para se referirem a um “segundo nível de efeitos”, ou seja, na cobertura dos média analisa-se não só sobre o que o público pensa dos temas (primeiro nível do agendamento) mas

também sobre como o público pensa esses temas (segundo nível do agendamento) (Williams et al., 1991; McCombs, Shaw & Weaver, 1997; Ghanem, 1997; Semetko & Mandelli, 1997; McCombs & Ghanem, 2001; Maher, 2001). Contudo, alguns autores criticaram a incorporação do conceito de ‘enquadramento’ pela teoria do *agenda-setting* (e.g. Kosicki, 1993; Cappella & Jamieson, 1997; Scheufele, 1999). Para João Correia, a forma como os jornalistas enquadram as suas notícias, influencia a forma como os temas são interpretados pelo público, ou seja, “o efeito de *framing* não se refere tanto a diferenças sobre aquilo que é comunicado, mas antes a variações acerca do modo como a informação é apresentada e percebida no discurso público (Gradim, 2016, p. 7).

Historicamente, o primeiro autor a propor a noção de ‘enquadramento’ nos seus estudos para o campo da comunicação no campo da Antropologia, foi Gregory Bateson (1954). Outros percursos do enquadramento aparecem na sociologia (Gamson, 1991, 1998) na economia (Kahneman & Tversky, 1979), na Linguística cognitiva (Lakoff & Johnson, 1981) e na comunicação (Entman, 1991; Iyengar, 1991) (Gradim, 2016). Mas, a maior parte dos estudos de análise dos fenómenos sociais e dos ‘enquadramentos’ nos média, tem como base o livro *Frame Analysis* do sociólogo Erving Goffman (1974). Baseando-se nos estudos de Goffman, o conceito de ‘enquadramento’ acabou por ser relevante nos estudos de Gaye Tuchman, no livro *Making News* (1978). Para a socióloga, as notícias impõem um ‘enquadramento’ que define e constrói a realidade e são “um recurso social cuja construção limita um entendimento analítico da vida contemporânea” (Tuchman, 1978, p. 215). Scheufele criticou o trabalho pela não definição clara do conceito e da forma como os ‘enquadramentos’ representam a realidade que é exposta pelo noticiário (Porto, 2002, p. 5).

Neste processo de pesquisa em busca da compreensão sobre como os ‘enquadramentos’ determinam a produção das notícias, Gitlin (1980) demonstrou que a cobertura dos média através de ‘enquadramentos’ específicos teve um papel importante na organização do movimento SDS (*Student for a Democratic Society*), e apresentou uma definição clara e sistemática do conceito:

Enquadramentos da media são padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, através dos quais os manipuladores de símbolos organizam o discurso, seja verbal ou visual, de forma rotineira (Gitlin, 1980, p. 7).

Através desta definição, ‘enquadramentos’ são recursos que organizam o discurso através de práticas específicas (seleção, ênfase, exclusão, etc.) que constroem uma determinada interpretação dos fatos nas audiências. Reese (2003) também relaciona o enquadramento com “o modo como os acontecimentos e temas são organizados de modo a fazerem sentido, especialmente pelos média e pelas suas audiências”, definindo os *frames* como “princípios organizadores que são partilhados socialmente, persistentes ao longo do tempo, e que funcionam simbolicamente para estruturar significativamente o mundo social (Gradim, 2016, p. 54). Outros investigadores dedicaram-se igualmente ao estudo dos ‘enquadramentos’ (e.g. Gamson & Lasch, 1983; Gamson & Modigliani, 1987, 1989; Gamson & Meyer, 1996), demonstrando que existe uma relação entre os ‘enquadramentos’ dos média e a cultura política. Segundo esta perspetiva, os temas políticos são caracterizados por uma disputa simbólica sobre que interpretação irá prevalecer, através do método da “matriz de assinatura” (*signature matrix*) que incluía metáforas, *slogans* e imagens presentes nos discursos dos diversos agentes políticos. Este método foi adotado também por outros autores (e.g.

Beckett, 1995; Wolfsfeld, 1997). Outros pesquisadores identificaram os ‘enquadramentos’ utilizados por jornalistas na produção das notícias (e.g. Patterson, 1980, 1993; Robinson & Sheehan, 1983; Hallin, 1994; Lawrence, 2000).

Entman (1994) ao fazer uma revisão sistemática dos ‘enquadramentos’ dos média, apresenta uma definição que resume os principais aspetos do conceito relacionados com a sua aplicação na análise do conteúdo dos média. Os ‘enquadramentos’, dentro da seleção de um conjunto vasto de informações, permitem salientar alguns tópicos (temas, assuntos e personagens) específicos da narrativa jornalística, “isso significa fazer parte da informação mais noticiável, significável, ou memorável para as audiências”. Esta definição serviu para a análise dos ‘enquadramentos’ da cobertura jornalística da sétima avaliação da *troika*, adaptando-a à interpretação dos conteúdos dos jornais económicos. Segundo o autor:

O enquadramento envolve essencialmente seleção e saliência. Enquadrar significa selecionar alguns aspetos de uma realidade percebida e fazê-los mais salientes em um texto comunicativo, de forma a promover uma definição particular do problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma recomendação de tratamento para o item descrito (Entman, 1994, p. 294).

Gradim, baseando-se em Entman sublinha que o “*frame*, seleciona e ilumina certa informação tornando-a mais saliente, e é utilizada para construir argumentos sobre causas da situação, avaliação e solução. Chama a atenção sobre certos aspetos da realidade, obscurecendo outros (Gradim, 2016, p. 47). No caso das avaliações da *troika*, a escolha de determinados temas e assuntos fazem parte deste esquema de *frames* que foram utilizados para ir ao encontro das expectativas da audiência. Através de processos de seleção e de ‘enquadramento’, os jornalistas estabelecem a agenda do público. O público fala daquilo que os média noticiam. Ao enfatizarem na cobertura jornalística aspetos específicos de um tema ou assunto, os média ajudam o público a compreender uma determinada questão e atribuem importância e significado aos conteúdos das notícias (Entman, 1994; Gitlin, 1980; Goffman, 1974; Traquina, 2000; Reese, Gandy, & Grant, 2001).

Mas na organização e atribuição de significados para entender os acontecimentos, há quem defenda que a teoria do ‘enquadramento’ tem enfatizado a influência das elites na cobertura jornalística. O processo de ‘enquadramento’, é dinâmico e envolve relações mutuamente influentes entre jornalistas e grupos de elite (Gans, 1979). Grupos de elite são definidos como um “distinto grupo dentro da sociedade que goza de alguns privilégios e de *status*, e exercem um controlo decisivo em relação à organização da sociedade” (Wolf, 2012, p. 120). De acordo com esta perspetiva, os jornalistas constroem ‘enquadramentos’, em parte, para responder a fatores políticos externos, como os discursos da elite, mudanças na política e na opinião pública. Os ‘enquadramentos’ acabam por influenciar a política e a opinião pública. Daí que se fale uma relação de reciprocidade entre ‘enquadramentos’ e a política (Wolfsfeld, 2011). É neste sentido também que para Entman, *framing* “parece ser um poder central no processo democrático, pois as elites políticas controlam os enquadramentos dos assuntos” (Gradim, 2016, p. 47). Tuchman ao avaliar as notícias do ponto de vista sociológico enquanto instituições sociais, onde intervêm as rotinas produtivas da empresa jornalística, fala da dificuldade da expressão de ideias e aspetos da realidade que se afastam do *status quo* (Gradim, 2016, p. 47). Hall (1993), seguindo uma linha mais ideológica sublinha que

o debate público é estabelecido pelas elites e são aceites pelos média noticiosos, porque estão dependentes dos consensos formulados no seio das elites e das instituições do capitalismo. Na mesma linha de pensamento entre a análise dos ‘enquadramentos’ e a crítica ideológica, Reese (2001) acentua o carácter ideológico das notícias, que serve de ‘enquadramento’ através do qual os média apresentam os acontecimentos (Correia, 2011, p. 53). Gitlin (2003) considera que os enquadramentos das notícias veiculados pelos média são correias de transmissão da ideologia dominante. As *frames* mediáticas servem as elites, e por isso, os média são agentes privilegiados de reprodução da ideologia. “*Simply by doing their jobs, journalists tend to serve the political and economic elite definitions of reality*” (Gradim, 2016, pp. 49-50).

A forma como este processo pode ser avaliado, passa pela análise dos atores que ocupam o espaço público “a que os média atribuem voz ativa, como é o caso dos bancos, dos mercados, praças financeiras, ricos, G 20, G 8 (Férin Cunha, 2013, p. 27). São privilegiadas nas narrativas jornalísticas, fontes, atores e líderes de opinião, que servem os interesses e opções ideológicas de alguns setores da sociedade (p. 28). São as elites e as suas opções que condicionam o espaço público mediático através da participação de líderes de opinião e políticos (Couldry, 2010). Aos cidadãos, é atribuído um papel menos importante, em que estes assumem uma voz passiva, e são normalmente identificados como trabalhadores, contribuintes, funcionários públicos, aposentados, utentes de serviços públicos. A voz dos sindicatos e das centrais sindicais tem também uma voz passiva ou reativa a decisões tomadas pelos atores ativos, atuando como os manifestantes, desordeiros ou indignados (Férin Cunha, 2013, p. 27), exaltando-se, assim, os interesses do capital, em detrimento da economia e do trabalho (Férin Cunha, 2013, p. 29).

Nas democracias atuais, o jornalismo constitui-se como espaço público dos confrontos discursivos que interessam à cultura e aos processos sociais na construção do presente. As vozes institucionalizadas nos jornais representam os sujeitos discursivos que agem estrategicamente por meio de acontecimentos, atas, falas e/ou silêncios que enformam ideias, ações, mercados, sistemas, poderes, discussões, interesses, antagonismos, acordos. “Os atos, as falas, até os silêncios ao assumiram força e forma jornalística, tornam-se intervenções na atualidade, produzindo imediatos efeitos, diretos ou indiretos, na vida das pessoas” (Chaparro, 2001, p. 38).

Apesar de algumas críticas, face a não existência de uma definição consensual do conceito de ‘enquadramento’ face à variedade, diversidade, e heterogeneidade das definições (Gradim, 2016, p. 55), este veio complementar a teoria do *agenda-setting* e tem sido recorrente o seu uso nos estudos sobre processos de comunicação.

A IMPORTÂNCIA DA INTERNET E DAS REDES SOCIAIS E A SUA (CADA VEZ MAIS) INFLUÊNCIA NA OPINIÃO PÚBLICA

Atualmente, embora alguns autores continuem a atribuir aos média tradicionais um poder determinante na definição da agenda, já não é possível ignorar o fenómeno da Internet e das redes sociais, não apenas na promoção do debate público, mas na influência que têm junto da opinião pública. João Carlos Correia (2016) considera que a pesquisa mais recente sobre o efeito do *framing* exige novas abordagens face ao crescente ambiente mediático fragmentado (Gradim, 2016, p. 12). Os políticos vêm o papel de *agenda-setting* diminuído e já não são os únicos controladores

da agenda política: “a comunicação dos média tradicionais, unidirecional, e em que os recetores não interagem com os emissores, tendo vindo a coexistir com um espaço público diferente, que permite uma nova abordagem na relação entre indivíduos, comunidades, e a política” (Lobo & Contreiras, 2017, p. 96).

Os políticos vêm-se obrigados a lidar com novos espaços de mediação (Blumler & Coleman, 2010) e os média tradicionais têm vindo a perder o monopólio da comunicação pública (Coudry et al., 2010, p. 37). As tradicionais teorias do jornalismo que abordamos anteriormente, nomeadamente a teoria do *agenda-setting*, têm vindo a ser discutidas à luz das crescentes alterações produzidas na reconfiguração da esfera pública derivadas da Internet (Dahlgren, 2005, p. 148). Polat (2005) por exemplo, ao analisar as potencialidades da Internet na promoção da participação política, assinala que a Internet é uma fonte de informação, um novo meio de comunicação e uma nova esfera pública virtual. Jane Singer através de estudos feitos em períodos pós-eleitorais nos EUA concluiu que os editores salientaram a importância da Internet no processo informativo eleitoral por oposição à imprensa não só em termos de rapidez, mas também de volume e detalhe, e dão destaque aos vídeos e ao *live blogging* nas rotinas produtivas (Singer, 2015, pp. 7-10).

Podemos hoje afirmar, que a agenda tradicional dos média coexiste com outro tipo de agenda – a agenda (pública) dos novos média. Os fenómenos de “auto-comunicação de massa” combinam-se e interagem com os fenómenos massmediáticos tradicionais (Castells, 2009). As redes sociais na web 2.0 por meio da interação, com a criação de grupos à volta de interesses específicos (Recuero, 2009) permite que grupos de cidadãos se inter-relacionem, apoiem causas, discutam temas de interesse público, expressem opiniões sobre vários temas/assuntos de forma direta, descentralizada, sem o filtro dos média tradicionais (Lobo & Contreiras, 2015, p. 2).

As práticas profissionais, as rotinas produtivas normais, os valores partilhados e interiorizados acerca do modo de desempenhar a função de informar característicos dos média tradicionais não se aplicam ao uso da Internet. O processo de produção de informação, é mais livre, e obedece sobretudo à estrutura e ao formato do meio *online* (Singer, 1997).

Os blogues dentro da web 2.0 começaram por ser os primeiros a refletir a realidade espelhada pelos média tradicionais, estabelecendo por vezes a agenda mediática. Por exemplo, os blogues políticos de acordo com Pole (2010) mudaram o ambiente mediático e político e contribuíram para o debate político, ao introduzir novos temas na agenda política e na agenda dos média. Outros apontaram que os blogues, embora sigam a agenda dos média tradicionais, mostram-se resistentes aos seus ‘enquadramentos’, fazendo *spinning* entre as suas audiências (Cornfield et al., 2005; Calado & Serrano, 2015, p. 92).

Os blogues têm vindo a perder alguma relevância, e atualmente as redes sociais, nomeadamente o *Twitter* e *Facebook* e até mesmo a plataforma *Youtube*, têm vindo a ganhar uma maior capacidade de influência e de agendamento dos temas junto da opinião pública. O *Twitter*, por exemplo, deu aos jornalistas “novas formas de comunicar com o público e entre si a grande velocidade (Lawrence, Molyneux, Coddington & Holton, 2014, p. 789). A definição da agenda parece não depender já tanto dos poderes institucionalizados ou grupos de *lobbies*, mas sim dos cidadãos. É conhecido o seu papel em dar a conhecer “estórias” que depois são contextualizadas e validadas pelos *media* convencionais (Ferreira, 2017). No campo dos protestos políticos as sucessivas revoltas de países no Norte de África e Médio Oriente. Primeiro a Tunísia, depois o Egipto, depois

o Iémen, o Bahrein e Líbia tiveram como elemento agregador as redes sociais, tendo sido depois amplificado pelos média tradicionais (Lobo & Contreiras, 2017).

A utilização da Internet, e sobretudo das redes sociais em contexto de campanhas políticas, tem sido também objeto de estudo em várias pesquisas (e.g. Kes-Erkul & Erdem-Erkul, 2009; Effing, Hillegersberg & Huibers, 2011). A opinião pública hoje em dia, pode já não ser tão influenciada pelos média tradicionais (com a sua ideologia, atitudes, e normas profissionais, a orientação política editorial do veículo, etc.) e, por isso, os candidatos recorrem cada vez mais à mediação da política nas redes sociais (*Facebook*, *Twitter* e outras), pela possibilidade que lhes é dada de disponibilizarem informação de forma direta aos seus potenciais eleitores. No entanto, falar hoje do uso da Internet na política, é falar também de uma nova forma de fazer uso das técnicas de propaganda política. Antes os políticos serviam-se dos média tradicionais, hoje fazem-no através das redes sociais.

Um caso recente, foi a eleição do Presidente Norte-americano Donald Trump em 2016, para quem a utilização da rede social *Twitter*, foi a rede privilegiada pelo candidato, que acabou por suscitar alguma controvérsia, pela forma como foi utilizada na proliferação das notícias falsas (*fake news*) levando a debates internacionais sobre como a disseminação da desinformação terá beneficiado o candidato e prejudicado a sua adversária Hillary Clinton. A candidata democrata chegou a comentar que as notícias falsas se tornaram uma verdadeira “epidemia” e um perigo real com impacto na vida das pessoas (Costa, 2016). Foi por isso, que a expressão “pós-verdade” foi eleita palavra do ano de 2016 para os editores dos dicionários Oxford. Dito de outra maneira, aquilo a que temos vindo a assistir é a vitória das emoções sobre os factos na hora de contemplar a realidade.

Cass R. Sunstein, autor do livro *Republic.com 2.0*, assume que “a tecnologia aumentou grandemente a capacidade de as pessoas ‘filtrarem’ o que querem ler, ver e ouvir. Zizi Papacharissi no livro *A Private Sphere: Democracy in a Digital Age*, afirma que o ato de “submeter, escolher e aprovar formas particulares de estórias jornalísticas confirma, contradiz ou expande as agendas informativas *mainstream* e transforma os leitores em *gatekeepers* noticiosos” (Ferreira, 2017).

Durante muitos anos coube aos jornalistas a função de *gatekeeper* e a promoção do agendamento sempre que pensavam nos temas que podiam ser publicamente discutidos, e que se traduziam num contributo cívico. Existia uma seleção do que eram factos e notícia. O poder de mediar as informações e a exclusividade outrora pertencente aos média tradicionais no estabelecimento da agenda poderá estar a perder algum peso face aos novos meios de comunicação *online*. McCombs considera que “Não há dúvida que a Internet já expandiu muito a variedade de fontes de notícias e informação sobre temas públicos e sobre qualquer outro tópico que você possa imaginar” (McCombs, 2009, pp 223-224).

Contudo, não podemos dizer que os meios de comunicação de massa estão a perder importância, mas sim, que existe no contexto *online* a possibilidade de uma maior diversidade de agendas e maior visibilidade conferida a determinados atores sociais, originando novos ‘enquadramentos’ que podem divergir dos ‘enquadramentos’ dos média tradicionais, em que os membros das audiências são livres para extraírem os seus próprios significados das mensagens dos média, definindo novas narrativas que reflitam os seus pontos de vista, ou seja, que reflitam o seu posicionamento pessoal face aos temas em discussão (Lobo, 2015, p. 594). Os média tradicionais são cada vez

menos os mediadores da informação devido à *Internet* e às redes sociais. Esta discussão está longe de ser consensual, e tem levado à discussão do papel do jornalismo na sociedade atual.

OBJETIVOS E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Os estudos de *framing* podem ser usados no campo dos média como uma técnica qualitativa de análise de conteúdo (Gradim, 2016, p 74). Recorrendo à técnica da análise de conteúdo, procuramos resposta para as perguntas: Quais foram os principais ‘enquadramentos’ dentro da narrativa jornalística da sétima avaliação da *troika*? e que temas e assuntos servem esses ‘enquadramentos’ noticiosos? Recorrendo ao conceito de ‘enquadramento’ como conceito-método, inspirado na sociologia de Goffman (1974) partimos da definição de Robert Entman (1994): “enquadrar significa selecionar alguns aspetos de percepção da realidade e torná-los mais salientes em um texto de comunicação, de forma a promover uma definição particular de um problema (*problema definition*), uma interpretação causal (*causal interpretation*) avaliação moral (*moral evaluation*) e/ou recomendação de tratamento para o item descrito (*treatment recommendation*) (Entman, 1994, p. 294).

Assim, para percebermos qual foi o ‘enquadramento’ jornalístico dado à sétima avaliação, partimos das categorias de Entman (1994) e adaptámo-las à estrutura do conteúdo noticioso relacionado com a sétima avaliação da *troika*. Em cada revisão do programa de ajustamento (PAEF), e na sétima avaliação em particular, foram apresentados problemas relativamente à implementação do programa (*problema definition*), isto é, as medidas definidas nas anteriores avaliações não estavam a surtir os efeitos pretendidos, levantando novos problemas na condução do programa, em que foi necessário perceber (diagnosticar) as causas que estiveram na sua origem e o que isso implicava de custos a nível dos vários indicadores macroeconómicos; em que se faz uma interpretação causal do(s) problema(s), ao analisar o que correu mal (*causal interpretation*); que agentes ou forças contribuíram para que os objetivos não fossem atingidos, ou seja de quem foi a culpa (*moral evaluation*); e em que foram apresentados novos objetivos para atingir e justificadas as decisões políticas para atingir esses objetivos de modo a solucionar problemas (*treatment recommendation*). Por último, foram apontados os possíveis efeitos/consequências na economia.

O universo do *corpus* deste trabalho é composto pelas unidades de análise relativas à intervenção da *troika*, cujo enfoque principal recai sobre a sétima avaliação que mereceu maior atenção mediática no *Jornal de Negócios*. Foi considerado o segmento textual no interior do jornal (título, *lead*, corpo do texto). Não foram consideradas para análise as peças opinativas, editoriais e comentários, exceto quando enquadradas no período da sétima avaliação. A amostra compreende o período entre 25 de fevereiro de 2013 e 14 de junho de 2013, num total de 62 peças (Gráfico 1). A data e o número de peças em cada um dos dias das peças correspondentes à sétima avaliação são os seguintes, conforme consta da tabela 2.:

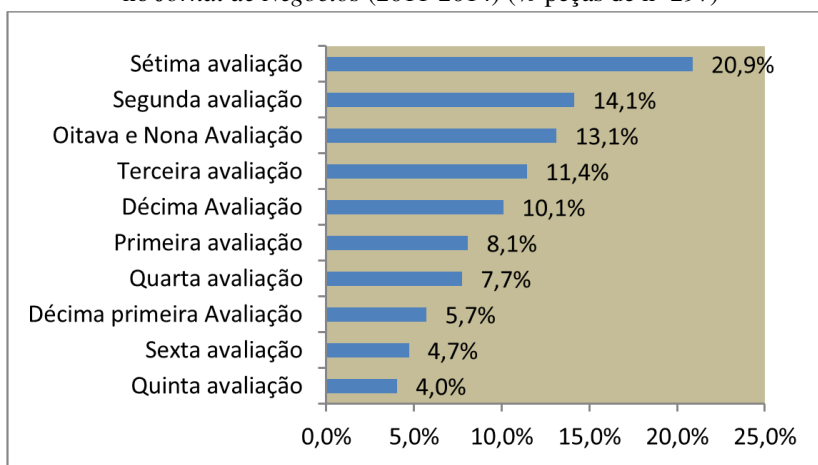
Tabela 2. Data e número de peças noticiosas da sétima avaliação no *Jornal de Negócios*

Data	Número de peças
2013/02/25	8 peças
2013/03/11	6 peças
2013/03/12	12 peças
2013/03/13	6 peças
2013/03/14	7 peças
2013/03/15	5 peças
2013/03/18	12 peças
2013/06/12	2 peças
2013/06/14	4 peças
Total	62 peças

SÉTIMA AVALIAÇÃO: ANÁLISE DOS ‘ENQUADRAMENTOS’ NA COBERTURA DO *Jornal de Negócios*

A visita da *troika* com o intuito de aprovar a sétima avaliação decorreu em Lisboa entre 25 de fevereiro e 14 de março de 2013. O período de avaliação acabou por estender-se para além desse período, tornando a sétima avaliação a mais difícil que o Governo de Pedro Passos Coelho e a coligação (PSD/CDS-PP) tiveram de enfrentar em 2013 fazendo com que fosse a avaliação com maior intensidade mediática no *Jornal de Negócios* (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Número da avaliação com maior Intensidade mediática no *Jornal de Negócios* (2011-2014) (% peças de n=297)



A sétima avaliação do ‘Memorando de Entendimento’, acabou por demorar vários meses para além do que estava previsto, mas no final a *troika* cede à flexibilização das metas orçamentais: de 4,5% para 5,5% do PIB em 2014, e de 2,5% para 4% do PIB em 2015, que era um dos grandes

objetivos do Governo. No enquadramento noticioso ao longo de meses, a discussão à volta da flexibilização das metas do défice foi recorrente.

Numa altura em que havia necessidade de manter os objetivos de redução do défice estrutural, Vítor Gaspar, ministro das Finanças, assumiu em fevereiro de 2013 que falhou nas previsões do défice para 2012, e pediu à *troika* mais um ano para reduzir o défice para 3% do PIB. Os números do último trimestre de 2012 apontavam para uma recessão de 3,8% em termos homólogos, e o desemprego alcança uma taxa de 16,9%.

Em finais de fevereiro de 2012, começou-se a chegar à conclusão de que o País estava perante vários problemas. É neste ponto que o *Jornal de Negócios* começa por enquadrar os principais problemas a serem discutidos na sétima avaliação, aquilo que na definição de Entman (1994), significa selecionar alguns aspetos da perceção da realidade e torna-los salientes em um texto de comunicação. Aplicando a definição do conceito do autor, os problemas identificados no contexto da sétima avaliação, foram: 1) o programa de ajustamento estava a ter um impacto mais negativo na economia do que era expectável; 2) os indicadores para o final de 2012 revelavam uma economia em profunda recessão com o desemprego elevado e uma forte desaceleração das exportações; 3) a recessão de 2,8% prevista no OE para 2012, situa-se nos 3,2% e 4) o desemprego previsto de 13,4% cifra-se nos 15,7%. A par disso a Comissão Europeia relativamente ao desemprego previa um aumento em 2013 para 17,3% e 5) as exportações estavam a crescer, mas no final de 2012 caíram 0,8%.

No ano de 2013, no decorrer da sétima avaliação discutiram-se vários temas e assuntos que serviram os ‘enquadramentos’ noticiosos do *Jornal de Negócios*: quais seriam as medidas de corte do lado da despesa, qual o “plano B” de medidas de contingência de corte na despesa no valor de 800 milhões de euros para que fosse possível cumprir o défice de 2013. O objetivo era compensar a derrapagem na execução que o Executivo assumiu com o plano de contingência de 800 milhões de euros, cumprindo a meta que tinha sido acordada em setembro de 2012 (*Jornal de Negócios*, 25/02/2013). Os 4 mil milhões – valor acordado em setembro de 2012, continuaram a pesar nas negociações; a meta dos 3% do PIB – que teria de ser alcançada em 2014 passaria para 2015; e os 35.948 milhões de euros em receitas fiscais que estavam previstas para o ano de 2013, foram igualmente enquadramentos da sétima avaliação (*Jornal de Negócios*, 13/03/2013, p. 7).

Os cortes na despesa estiveram longe de ser consensuais. O Governo prepara um corte adicional de quatro mil milhões de euros até 2015 para alavancar a economia. O PS não concordou, o CDS pediu menos dureza e a Comissão Europeia disse que apenas seriam necessários três mil milhões em 2014. Surgiu uma nova estimativa para a meta do défice em 2014 (2,9%) (*Jornal de Negócios*, 25/02/2013). Paulo Portas, ministro dos Negócios Estrangeiros, apareceu como o protagonista que deu a cara pelos cortes, e a quem coube elaborar um guião sobre a Reforma do Estado, onde seriam incluídas as “poupanças” que fossem encontradas e “tudo o que vai além delas” (*Jornal de Negócios*, 25/02/2013, p. 4).

Os ‘enquadramentos’ noticiosos que gravitaram à volta dos acontecimentos que marcaram a sétima avaliação estão sintetizados na tabela 3.

Tabela 3. Enquadramentos que marcaram os principais acontecimentos da sétima avaliação da *troika*
Sétima avaliação da *troika* 2013

1	25/02	<i>Troika</i> chega a Portugal
2	07/03	Revisão em baixa do BCE das previsões para o PIB
3	11/03	Maior recessão desde 1975. Em 2012 verifica-se uma contração do PIB de 3,2%
4	15/03	<i>Troika</i> dá mais tempo a Portugal – <i>Troika</i> autorizou a flexibilização das metas do défice para 2013 e 2014, passando-as de 4,5% para 5,9% e de 2,5% para 4% respetivamente.
5	29/03	Bancos encerram em Chipre e Bruxelas, FMI e Nicósia chegam a acordo para taxar apenas os depósitos acima de 100 mil euros.
6	23/03	Sinais de cisão na coligação
7	03/04	Moção de censura do PS ao Governo e exigência de eleições
8	04/04	Miguel Relvas – Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares, abandona o Executivo
9	05/04	Tribunal Constitucional chumba quatro artigos do Orçamento do Estado de 2012
10	07/04	Passos Coelho – Primeiro-ministro, promete mais cortes na despesa
11	21/04	UGT elege novo secretário-geral. Carlos Silva sucede a João Proença
12	23/04	Governo aprova a Estratégia de crescimento e Fomento industrial
13	30/04	Governo apresenta DEO com cortes de 6 mil milhões de euros até 2017
14	03/05	Passos Coelho anuncia mais austeridade, que afeta sobretudo funcionários públicos e pensionistas
15	05/05	Paulo Portas recusa TSU sobre pensionistas
16	07/05	Regressa aos mercados – Portugal emite dívida dez anos mas com juro elevado (5,7%)
17	09/05	Novo recorde de desemprego (17,7%)
18	13/05	Eurogrupo (Ministros das Finanças da Zona Euro) aprova sétima avaliação do programa
19	20/05	Cavaco convoca Conselho de Estado para discutir o pós- <i>troika</i>
20	30/05	Governo apresenta o Orçamento Retificativo
21	05/06	Recessão mais profunda: PIB afunda. O Instituto Nacional de Estatística revela que a contração da economia foi de 4% nos primeiros três meses de 2013.

Fonte: Conceção própria a partir do *Jornal de Negócios*, 12/06/2013, pp. 16-25.

Portugal chegou à sétima avaliação com o FMI e Comissão Europeia a aceitarem que o corte permanente de quatro mil milhões na despesa pública fosse repartido pelos anos de 2014 e 2015. Esse foi o plano central acordado entre o Executivo e os credores, tal como ficou inscrito nos documentos oficiais assinados pelo ministro das Finanças e pelo Governador do Banco de Portugal (BdP) e enviados em outubro de 2012 a Christine Lagarde, Diretora-geral do FMI, Mario Draghi, Presidente do BCE, e Olli Rehn, Comissário Europeu para a economia. O objetivo consistia que o défice orçamental estrutural ficasse abaixo dos 0,5% do PIB até 2015, em que para se atingir

esse objetivo, seria necessária uma consolidação adicional de 2,25% do PIB em termos estruturais primários durante os anos de 2014 e 2015. As poupanças seriam geradas através de cortes de despesa (cerca de quatro mil milhões de euros entre 2014 e 2015). Foi o que ficou plasmado na última revisão do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras do FMI (MEFP), e na última revisão do Memorando de Entendimento de Condicionalidade de Políticas. Isto significava que a Consolidação Orçamental em Portugal dependia mais de cortes na despesa do que no aumento de receita. A redução de despesa no Estado teria assim de ser estendida até 2015.

Os cortes previsíveis discutidos na sétima avaliação abrangeram: 1) a Função Pública com as rescisões amigáveis e a revisão do regime da mobilidade especial; 2) a revisão dos salários da Função Pública; 3) cortes nas pensões e manter a contribuição especial de solidariedade (CES); 4) corte nos salários dos professores e entrega da gestão das escolas a privados bem como alterar o funcionamento das escolas; 5) cortes na Defesa no âmbito da reforma do Estado Social com a redução de efectivos e outros cortes no valor de 218 milhões de euros, e por último, 6) a fusão de serviços públicos (*Jornal de Negócios*, 19/02/2013, p. 7)

Na edição do dia 11/03/2013, o *Jornal de Negócios* titula “Governo e *troika* vão continuar a discutir cortes na despesa” é revelador das intenções do Governo de que Portugal precisa de mais tempo para consolidar as contas públicas, e foi um dos principais problemas do enquadramento noticioso da sétima avaliação – a aprovação por parte da *troika* da extensão do prazo para amortização dos empréstimos. O Governo foi visto como o principal culpado do não cumprimento da meta do défice que, de acordo com a definição de Entman (1994) o *Jornal de Negócios* fez um ‘enquadramento’ do trabalho do Executivo atribuindo-lhe responsabilidades.

Olli Rehn, Comissário Europeu para a Economia, considerou “premature” falar sobre o alargamento do prazo para reduzir o défice. Fonte oficial do BCE revelou que teria de haver uma discussão profunda durante a sétima revisão que devesse ter em conta “a evolução da actividade económica, dos custos de financiamento e dos níveis de dívida”. Mario Draghi, presidente do BCE, sublinhou que países com dívida elevada, como Portugal, não podiam abrandar o esforço de ajustamento. Uma das condições essenciais para que Portugal ganhasse mais um ano para reduzir o défice era que daí não resultasse a dívida pública entrar numa rota insustentável.

O *Jornal de Negócios* em editorial na edição de 25/02/2013 falou em “paradoxo da avaliação”. Atribuíram-se responsabilidades pelo (in)sucesso das medidas que foram sendo tomadas. O Governo, e a *troika* estiveram sob avaliação. Nas seis anteriores revisões, “muita coisa importante foi conseguida: as reformas estruturais, a estabilidade do sistema financeiro, o regresso aos mercados, o equilíbrio das contas externas. Do lado dos fracassos, está além das (outras) reformas estruturais e do desequilíbrio de interesses instalados, o défice orçamental”. Mas como os indicadores económicos eram maus, e a economia não crescia, aumentaram-se os impostos e cortou-se nos salários e nas pensões. E é este o paradoxo – “a auto-alimentação entre austeridade e recessão” (*Jornal de Negócios*, 25/02/2013, p. 3).

Ao Governo foi atribuída a responsabilidade da falha dos cortes, e a *troika* queria sair de Portugal, e, por isso, se falou de regresso aos mercados. Contudo na análise editorial do *Jornal de Negócios*, essa saída teria sido excelente se o problema financeiro de Portugal estivesse resolvido (o que não foi, nem nunca seria o caso com uma dívida pública insustentável), e se houvesse condições estruturais para fazer Portugal crescer, o que também não era o que estava a acontecer

nesta altura. Muito pelo contrário, não houve crescimento económico, nem aumento de postos de trabalho durante o período do ajustamento. Os ‘enquadramentos’ do *Jornal de Negócios*, foram não só de atribuição de responsabilidades ao Governo, mas igualmente à própria *troika*. Portugal aceitou de forma ortodoxa todas as decisões tomadas por Bruxelas e por Frankfurt relativamente às medidas impostas (*Jornal de Negócios*, 25/02/2013).

Helena Garrido, na altura diretora-adjunta do *Jornal de Negócios* responsabiliza a *troika* pelos erros cometidos nas previsões que fez em relação ao desemprego. Chamou-lhe “o colossal erro cometido pela *troika*”, mas culpabilizou menos o Governo ao dizer que “a estratégia que o Governo seguiu até agora produziu resultados na acentuada descida das taxas de juro da dívida pública e no acesso ao mercado financeiro, que se vai traduzindo num alívio da restrição financeira”. Apesar de todas as consequências das medidas que se traduziram em aumento dos impostos, mais desemprego e recessão, Helena Garrido disse acreditar que é “pela porta da estabilização financeira que se caminha para a porta da recuperação económica” (*Jornal de Negócios*, 11/03/2013, p. 3).

O *Jornal de Negócios* atribuiu, desta forma, responsabilidades ao Governo e às instituições internacionais pelo agravamento dos indicadores do desemprego: “Com a chegada da *troika* em 2011, tanto o Governo como as instituições internacionais subestimaram o impacto que a austeridade teria no mercado de trabalho”. Vítor Gaspar, ministro das Finanças, admitiu ter sido surpreendido pelos números ao referir que “O desemprego atingiu níveis sem precedentes, muito mais elevados que o previsto” (*Jornal de Negócios* 25/02/2013, p. 8). Mas, não foi só na questão do desemprego que as previsões do Governo falharam, segundo o *Jornal de Negócios*. “O crescimento económico foi sempre mais negativo do que a *troika* e o Executivo previram. O ano de 2013 foi considerado o ano da retoma, quando afinal tudo apontava para acabar por ter a terceira maior recessão desde 1975. Além disso, “Se o Governo não tomar mais medidas este ano [2013], Portugal falhará a meta do défice de 4,9% do PIB, acima dos 4,5% das previsões anteriores” (*Jornal de Negócios* 25/02/2013, p. 8).

A Recessão da Zona Euro, também foi apontada na edição do *Jornal de Negócios* (25/02/2013) como responsável pelo fraco crescimento de Portugal, que colocou Portugal numa recessão mais profunda em 2013. A redução das exportações de bens e serviços portugueses teria como consequência “uma forte desaceleração das vendas de Portugal ao exterior” (p. 8). As exportações crescerão apenas 1,4% em vez dos 2,7% da previsão anterior. As falências de empresas cresceram 21,3% no início do ano de 2012 (*Jornal de Negócios*, 19/02/2013, p. 4). Estes valores são fruto não só do fraco desempenho da economia a nível nacional, em que a falta de investimento é uma das principais responsáveis, mas também da recessão que o resto da Europa atravessava nesta altura.

O estado em que a economia portuguesa se encontrava, obrigou o Governo a ativar o “plano B”, um plano de contingência de 800 milhões de euros, que já estava previsto desde outubro de 2012, para fazer face a um eventual controlo da execução orçamental de 2013. De acordo com este plano, a Função Pública seria o setor mais penalizado através do mecanismo de rescisões amigáveis. Mudou o discurso do ministro das Finanças – Vítor Gaspar, em que o cumprimento do défice, o rigor das contas públicas, deu lugar à estabilidade, ao crescimento e ao emprego (*Jornal de Negócios*, 21/02/2013, p. 4). Os cortes das despesas estavam dependentes da apreciação do

Tribunal Constitucional (TC) que, caso fossem chumbados, Portugal podia enfrentar uma crise política que provocaria a desagregação da coligação do Governo PSD/CDS-PP.

Vítor Gaspar, ministro das Finanças, mostrava-se confiante de que Bruxelas daria mais um ano a Portugal para cumprir as metas de défice, o mesmo era dizer que aceitava “o prolongamento por mais um ano do tempo para corrigir a situação do défice orçamental excessivo”. A expectativa era de que o défice de 4,5% do PIB previsto para 2013, atingisse os 2,5% em 2014 e 2% em 2015 (*Jornal de Negócios*, 21/02/2013, p. 4).

Entretanto, António José Seguro, líder do partido Socialista (PS), reforça a ideia de que houve uma falha do programa de ajustamento. Na primeira página do *Jornal de Negócios* (19/02/2013), “Seguro diz à *troika* que Portugal está à beira de uma “tragédia social”, e que “Os portugueses não aguentam mais” (*Jornal de Negócios*, 19/02/2013, pp. 4-5). Justificou a necessidade de serem revistas as metas do défice de 2012 que não foram cumpridas com o recurso a receitas extraordinárias –, o crescimento da dívida e o fato de a austeridade estar a falhar: mais desemprego (quase um milhão de pessoas), logo menos contribuições e mais despesa com subsídios de desemprego.

Miguel Beleza, ex-Ministro das Finanças contrariou a análise do líder do PS: “Reduzir o défice e fazer cair os juros não é ser bem-sucedido?” (*Jornal de Negócios*, 19/02/2013, p. 4). Falava-se nesta altura, do regresso de Portugal aos mercados financeiros, e de uma descida das taxas de juro da dívida fundamental para Portugal abdicar do financiamento da *troika*, mas que António José Seguro não acreditava que fizesse a economia crescer. Seguro, questionava ainda se o programa de ajustamento estaria a produzir uma mudança estrutural da economia e a reduzir o seu endividamento, e sublinhou que “Portugal necessita [...] de mais tempo de consolidação das contas públicas, para o pagamento da dívida, de juros mais baixos, e de um adiamento do pagamento de juros” (*Jornal de Negócios*, 19/02/2013, p. 5). O líder socialista, envia uma carta aos líderes das três instituições que lideram o programa de ajustamento (FMI, BCE e Comissão Europeia) e faz um apelo aos responsáveis políticos com capacidade de decisão (Durão Barroso, Presidente da Comissão Europeia, Christiane Lagarde, diretora-geral do FMI, e Mário Draghi, Presidente do BCE): “Exige-se que seja feita uma avaliação política tendo em conta a grave situação económica e social”. Em março de 2013, Seguro, prepara uma moção de censura ao Governo de Passos Coelho, que é apresentada na Assembleia da República em 3 de abril de 2013. Radicaliza-se o discurso contra o Governo e contra as políticas de austeridade da *troika*.

O PS apresenta propostas alternativas para Portugal “escapar” da crise económica e sugere que se pare com a austeridade, se reduza o IVA da restauração para 13%, se aumente o salário mínimo, que seja criado um plano de emergência de apoio a desempregados, que sejam renegociadas as metas de défice e a dívida, diminuídos os custos de contexto, e seja criado um banco de fomento para financiar as PME (*Jornal de Negócios*, 3/04/2013, p. 8).

O Governo entra em conflito com o PS, argumentando que a estratégia do PS levaria o país a um novo resgate, posição contrária à de António José Seguro que defendeu “Livrar o português deste Governo tornou-se um imperativo nacional”. O Partido Comunista Português (PCP) também defende que “esgotou-se a propaganda e o tempo do Governo” e o Bloco de Esquerda (BE) que “o Governo está a sabotar a economia portuguesa (*Jornal de Negócios*, 4/04/2013, pp. 28-29).

Na sétima avaliação os técnicos da FMI, apontaram ainda que “o programa tem, até agora, sido menos bem-sucedido no aumento dos incentivos para o setor transacionável [exportador]” (*Jornal*

de *Negócios*, 19/02/2013, p. 5), o que refletia falta de empenho político e também dificuldades que se prendiam com a excessiva proteção de alguns setores (*Jornal de Negócios*, não indica quais são). Quanto à dívida, a *troika* estimava que, caso o crescimento da economia fosse de 3% ao ano, dentro de 20 anos a dívida pública representaria 80% do PIB, e ficaria ainda muito acima daquilo que tem sido exigido aos países da UE, que é de 60% do PIB.

Na edição do *Jornal de Negócios* (11/03/2011), o enquadramento jornalístico da dificuldade do ajustamento prossegue. “Um ajustamento mais difícil do que o previsto” é o título da secção Primeira Linha (p. 4). No interior do jornal, impõe-se uma pergunta: “Conseguirá a *troika* salvar o seu programa de ajustamento?”. É o momento de se avaliar, como já vimos, não só o desempenho do Governo, mas igualmente o desempenho da *troika* ao longo do processo de ajustamento, e de se fazer o balanço de ano e meio de medidas implementadas. A ênfase na atribuição de responsabilidades à *troika* é novamente expressa em subtítulo no interior do *Jornal de Negócios* “A economia portuguesa está hoje pior do que o antecipado pela *troika* há um ano e meio quando desenhou o ajustamento”. No corpo do texto da edição do *Jornal de Negócios* (11/03/2013) refere-se que “olhar para os planos da iniciais que a *troika* tinha para a trajetória de ajustamento da economia portuguesa em 2013 agora, a um ano e meio de distância, fá-los parecer um programa de ficção” (p. 5). Este enquadramento vai de encontro à opinião editorial de Cândido da Silva de que “os números não deixam dúvidas de que o quadro de previsões que foi adotado na primeira versão dos compromissos era irrealista (12/03/2013, p. 3). Mas o lado positivo do enquadramento jornalístico do *Jornal de Negócios*, surge pelo lado dos mercados financeiros: “Mercados financeiros dão sinais de confiança e esperança” (*Jornal de Negócios*, 11/03/2013, p. 4).

Apesar de a sétima avaliação ter começado no *Jornal de Negócios* (25/02/2013) com um enquadramento negativo sobre o estado da economia portuguesa, e de o Governo e a *troika* terem sido responsabilizados pelo programa de ajustamento não estar a decorrer de acordo com os resultados que se esperava, admite-se que as medidas que se impuseram justificaram-se pelo preço a pagar no curto prazo pelo reequilíbrio da economia e pela confiança dos mercados. O *Jornal de Negócios* acabou por invocar o balanço positivo que o Governo e *troika* fizeram do programa de austeridade, no que tocou às reformas estruturais, que se esperariam começar a produzir resultados e a dinamizar a economia e o mercado de trabalho. Passos Coelho admite que “Não é possível de forma sustentada voltar a crescer e criar emprego sem ajustamento estrutural” (*Jornal de Negócios*, 11/03/2013, p. 9).

O *Jornal de Negócios* torna ainda saliente alguns aspetos e reforça a teimosia do Governo em prosseguir um conjunto de medidas sem efeitos positivos na economia e chama-lhe mesmo “obstinação” do Governo, que lhe valeu o estatuto de “bom aluno” junto das autoridades europeias e de Vítor Gaspar, ministro das Finanças, ser apelidado de ministro mais “troikista” de todos os membros do Governo. Apesar de todas as vicissitudes que envolveram a sétima avaliação, ainda assim, o único efeito positivo que é realçado é o “voto de confiança dos mercados” que vai permitir a Portugal emitir dívida a juros baixos (*Jornal de Negócios*, 11/03/2013, p. 5). O lado positivo do enquadramento jornalístico surge deste modo, pelo lado dos mercados financeiros: “Mercados financeiros dão sinais de confiança e esperança” (*Jornal de Negócios*, 11/03/2013, p. 4).

A sétima avaliação foi ainda enquadrada no *Jornal de Negócios*, por momentos de grande tensão social e política (nem todas as medidas geraram consenso entre os ministros) ao mostrar

que resolver problemas no curto espaço de tempo, não foi boa política. João Cândido da Silva, na altura diretor-adjunto do *Jornal de Negócios*, sublinhou esse problema. “A sétima avaliação e o cumprimento do plano de ajustamento poderá ficar para a história como o momento em que o Governo e a *troika* reconheceram que resolver todos os problemas das finanças públicas num prazo curto equivale a criar mais ameaças do que soluções” (*Jornal de Negócios*, 12/03/2013, p. 3).

Governo e *troika* foram os protagonistas que se posicionaram no *Jornal de Negócios* como os agentes que procuraram soluções e tomaram decisões de forma a recuperar a confiança dos investidores, traduzidas em baixas taxas de juro e na capacidade de endividamento autónomo. O Governo liderado por Pedro Passos Coelho pediu “firmeza e resiliência” no caminho da consolidação das contas públicas. O *Jornal de Negócios* revelou ainda que “a distribuição das medidas no tempo é uma variável que poderá mitigar o impacto social e económico do programa, mas decisões como o corte dos salários dos salários na função pública, a redução de pessoal no Estado e a amputação permanente das pensões de reforma parecem inelutáveis” (*Jornal de Negócios*, 11/03/2013, p. 5).

Apesar de Portugal ter atravessado um tempo que não foi fácil para a maioria dos portugueses, a *troika* e os investidores mostraram-se empenhados em aliviar as metas do défice, e em alterar o perfil da maturidade da dívida, que juntamente com a atuação do Banco Central Europeu (BCE) reforçaram a confiança externa.

A sétima avaliação pautou-se ainda, no enquadramento do *Jornal de Negócios*, pela afinação de critérios para equilibrar as contas públicas. Foi um tempo de muitas divergências quanto aos cortes na despesa. Houve ainda uma vontade política do Governo em levar a cabo uma reforma profunda do IRC (*Jornal de Negócios* 13/03/2013, p. 5). Pela via das alterações ao IRC, que implicava baixar a carga fiscal sobre as empresas, e eliminar as derramas municipais, Vítor Gaspar, ministro das Finanças, esperava estimular o investimento privado, uma variável importante no programa de ajustamento a nível interno (*Jornal de Negócios*, 13/03/2013, p. 5).

A par das divergências quanto aos cortes, as indemnizações por despedimento também marcaram os enquadramentos da sétima avaliação no *Jornal de Negócios*, nas reuniões com os parceiros sociais e sindicatos. Em negociação esteve de um lado a *troika* encabeçada pela Comissão Europeia, do outro lado, a UGT – União Geral dos Trabalhadores, e no meio o Governo. A UGT, na voz do seu dirigente, João Proença, não aceitou os doze dias para os primeiros três anos de qualquer futuro contrato. A Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) na voz do seu representante António Saraiva sublinhou que “vamos ter que encontrar uma forma de negociar em concertação social, para uma solução provavelmente superior a doze dias”. Admitiu não aceitar um aumento dos doze dias, num quadro sem que as empresas tivessem contrapartidas na política fiscal e no acesso ao financiamento (*Jornal de Negócios*, 13/03/2013, p. 6).

A flexibilização do programa de ajustamento marcou também como já vimos, o enquadramento noticioso da sétima avaliação ao longo de vários meses em todas as peças analisadas no *Jornal de Negócios*. Pedro Passos Coelho defendeu em março de 2013 na Assembleia da República ter conseguido em dois anos, cortar o défice orçamental estrutural em quase 6%, de ter reduzido de 10% para 2,6% do PIB o défice da balança corrente, e de ter baixado a despesa pública primária (sem juros da dívida) de 48% para 41% do PIB, e, para isso, precisaria de mais tempo para reduzir o défice orçamental para o limite de 3% (em 2014) e mais tempo para reembolsar os

empréstimos. Durão Barroso, na altura Presidente da Comissão Europeia, interveio em defesa de Portugal, e argumentou que iria propor ao Conselho Europeu a concessão de mais um ano para cumprir a meta do défice orçamental, porque “Portugal tinha vindo a fazer um esforço notável” e estava a ser afetado pelo regresso da recessão à Zona Euro (*Jornal de Negócios*, 13/03/2013, p. 8).

António José Seguro, Secretário-geral do PS, volta a fazer parte do enquadramento do *Jornal de Negócios*, ao entrar em confronto com Pedro Passos Coelho, primeiro-ministro “É muito mais o que separa Seguro de Passos Coelho, do que o que une os dois líderes partidários” (*Jornal de Negócios*, 13/03/2013, p. 9). Seguro aconselha Passos Coelho a mudar de caminho, bem como Jerónimo de Sousa do PCP, que defendeu Seguro nas críticas à estratégia do Governo. “Aplicando a mesma receita, como vai ter resultados diferentes? Receberia um Nobel, mas não, quanto muito vai ter o prémio do melhor ilusionista” (*Jornal de Negócios*, 13/03/2013, p. 9).

Na edição do *Jornal de Negócios* (14/03/2013), a sétima avaliação entrou na fase final, e a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) começou a vender dívida pública a longo prazo (emissão de uma obrigação a dez anos).

A *troika* aceitou dar mais um ano para cortar défice e despesa (*Jornal de Negócios*, 15/03/2013). Os quatro mil milhões de euros na redução estrutural da despesa pública puderam ser realizados até 2015, ano em que Portugal se comprometia a atingir um défice público de 2,5% do PIB. O Eurogrupo apoiou Portugal nos seus esforços de reconquistar o acesso total aos mercados, e aprovou no dia 16 de março de 2013 a extensão do prazo de pagamento dos empréstimos realizados pelo Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF). As previsões macroeconómicas e as suas implicações nas contas públicas, assim como o corte dos quatro mil milhões de euros foram temas que levaram tempo a ser discutidos, e que geraram mais dificuldades de consenso durante a sétima avaliação. O adiamento das metas foi uma adaptação do plano de reequilíbrio das contas públicas à conjuntura mais recessiva do que estava inicialmente previsto. A *troika*, em especial o FMI sempre defendeu que se devia deixar funcionar os estabilizadores automáticos, isto é, deve deixar-se que “as contas públicas reflitam a degradação da conjuntura, não forçando reduções adicionais do défice” (*Jornal de Negócios*, 15/03/2013, p. 5). A conciliação entre as novas previsões macroeconómicas e a redução do défice público, mantendo o mesmo grau de exigência na consolidação orçamental foi um dos pontos que gerou mais divisões entre a *troika* e o Governo, e foi refletido ao longo de vários meses no *Jornal de Negócios*.

Ainda dentro da sétima avaliação, os enquadramentos do *Jornal de Negócios*, apontaram para a crise política, a que se juntou a demissão dos Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares – Miguel Relvas (4 de abril de 2013) e o chumbo do Tribunal TC sobre o OE de 2013 a 5 de abril de 2013. O acórdão representou um “colete-de-forças” para os cortes de quatro mil milhões de euros que o Governo queria poupar, sobretudo através de pensões e de salários. O aumento dos impostos, no entanto, foi viabilizado pelos Juízes. A decisão do TC teve efeitos nas medidas que o Governo adotou para consolidar as contas públicas. O Governo encontrou medidas compensatórias às que foram consideradas inconstitucionais pelos juízes do TC, e que nas contas do Governo agravaram o défice público de 2013 em 1,3 mil milhões de euros (*Jornal de Negócios*, 8/04/2013, p. 8).

CONCLUSÕES

Portugal na sétima avaliação da *troika* entrou na fase mais sensível do programa de ajustamento pelos motivos que já foram expressos anteriormente, e também porque a Europa viveu uma recessão. As exportações cresceram apenas 1,4%, metade do previsto na sexta avaliação. O investimento caiu 8%, a tendência do desemprego era para continuar a subir, havia uma crise de emprego, falta de investimento e discutia-se o regresso aos mercados. Negociava-se ainda nesta fase com a *troika* a flexibilização da meta do défice e discutia-se sobre como se iam implementar mais cortes nos salários e nas pensões.

Entre quem falhou e o estado atual da economia, a sétima avaliação foi um tempo de balanços (entre Governo e *troika*) numa altura em que se começou a refletir sobre a eficácia das decisões conjuntas. Efetivamente constatou-se que, em ano e meio, (do início do ano de 2012 ao primeiro semestre de 2013) a economia não estava a recuperar. A ênfase jornalística recaiu sobre a questão económica, a falta de investimento, a contração do consumo privado, o fraco crescimento das exportações (setor transacionável) e a subida colossal do desemprego. Na questão orçamental, salientou-se como aspetos mais negativos, o défice que caiu menos que o esperado e à custa de muitas receitas extraordinárias e corte na despesa, que foram postos em causa pela Constituição¹. A dívida pública atingia nesta altura os 125% do PIB, e colocava em causa a solvabilidade do Estado. Apesar destes indicadores negativos, o saldo da balança comercial revelou-se positivo. A recessão da Zona Euro favoreceu o Governo face aos resultados dos indicadores económicos apresentados nesta altura.

A análise do ‘enquadramento’ noticioso da sétima avaliação no *Jornal de Negócios* partiu de um final de 2012 desastroso para a economia portuguesa que revelou uma contração do PIB de 3,2%. Foi em fevereiro de 2013 que as fragilidades da economia portuguesa e do programa de ajustamento começam a sentir-se, numa altura em que o BCE reviu em baixa as estimativas de evolução da economia da Zona Euro. A sétima avaliação estimulou compreensões e pensamentos que se refletiram no *Jornal de Negócios* de Fevereiro a junho de 2013, num maior fluxo noticioso em relação às anteriores avaliações e, por isso, foi a que revelou maior atenção mediática.

Os ‘enquadramentos’ noticiosos no *Jornal de Negócios* refletiram a lógica da definição do conceito de Entman (1994). Entre outros ‘enquadramentos’, os cortes no valor de quatro mil milhões de euros na despesa pública foram “promovidos” a um dos principais problemas, gerou uma determinada interpretação (conflito e polémica com a oposição) e uma avaliação moral (o Tribunal Constitucional teve de intervir). O enquadramento da crise económica e financeira pautou-se também dentro deste enquadramento pelo uso da metáfora. A utilização do lexema “corte” em vez de “redução da despesa” foi utilizada em alguns momentos para estimular efeitos na audiência e constituir o “cenário” de representação do enunciado.

O agravamento da recessão no final de 2012, e a falta de consenso interno obrigaram o Governo a assumir mais um ano para cortar na despesa pública. Observamos que, em cada revisão/avaliação

1. Recorde-se que o primeiro pedido de fiscalização sucessiva de um conjunto de normas do Orçamento do Estado (OE) para 2012, apresentado pelo Presidente da República, Cavaco Silva, deu entrada no Tribunal Constitucional (TC) no dia 2 de janeiro de 2012. Com a necessidade de definir novos cortes na despesa pública e de avançar com a reforma do Estado, o Governo tem de esperar primeiro pela decisão do TC.

ao programa de ajustamento, foram definidos problemas, isto é, as medidas definidas nas anteriores avaliações não surtiram os efeitos pretendidos, levantando novos problemas na condução do programa de ajustamento (reajustamentos). Percebemos ao longo do texto que através do diagnóstico feito pela *troika* à economia, as causas que estiveram na origem dos problemas abordados na sétima avaliação, e o que isso implicou de custos ao nível dos indicadores macroeconómicos. O *Jornal de Negócios* no enquadramento da sétima avaliação, faz uma interpretação causal do(s) problema(s) ao analisar o que correu mal, que agentes ou forças contribuíram para que os objetivos não fossem atingidos (de quem foi a culpa); e apresenta soluções e justifica decisões políticas para resolver esses problemas recorrendo às fontes. Dentro do ‘enquadramento’ da sétima avaliação, estão incluídas todas as questões que envolvem a implementação das medidas de austeridade, o desempenho do Governo, as recomendações e sugestões da *troika* ao Governo, o impacto social, político e económico das medidas de austeridade medidos por vários indicadores, em que a subida do desemprego foi o mais relevante, a recessão económica da Zona Euro, a recessão económica interna e a ameaça de crise política. Por último, previram-se os efeitos dessas medidas na economia.

Em contexto de crise económica e financeira, e de acordo com os ‘enquadramentos’ feitos pelo *Jornal de Negócios*, concluímos que os média, tendem a seguir os ‘enquadramentos’ que derivam das fontes institucionais, isto é o discurso jornalístico reproduz o discurso do poder. As crises económicas e financeiras são narrativas complexas, de difícil interpretação que requerem tempo para o aprofundamento das questões, quer do lado de quem produz a informação, quer do lado das audiências. O *Jornal de Negócios*, revelou ao longo de vários meses, a tendência para os mesmos enquadramentos, porque durante vários meses, as discussões políticas estiveram centradas nos mesmos temas e assuntos abordados de forma sistemática e repetitiva. Como principais fontes dos jornais, observamos também que são as fontes institucionais e governamentais que predominam. Talvez o jornalismo económico devesse neste processo comunicativo ter procurado explorar outras perspetivas recorrendo a outro tipo de fontes que pudessem dar uma perspetiva diferente da crise, que permitisse aos cidadãos pronunciar-se sobre os acontecimentos. Mas não foi isso que aconteceu, até porque como refere Vítor Malheiros “este discurso dos poderes não tem uma contrapartida por parte dos não-poderes, dos desvalidos, dos pobres, dos desempregados, dos doentes dos pensionistas, dos velhos, do “homem da rua”. E não tem essa contrapartida porque os não-poderes não existem de forma organizada, institucionalizada. Os não-poderes não têm porta-vozes nem documentos pré-formatados, não emitem comunicados nem fazem discursos.” (Camilo & Santos, 2015, p. 11). Os principais enquadramentos noticiosos descritos atrás relativamente à sétima avaliação marcam a evolução do programa de ajustamento. Os jornalistas reproduziram o discurso do poder, relataram os acontecimentos tal como eles se iam desenhando, apresentando-os de forma objetiva e sem contra-argumentação. Foi uma representação sistemática e objetiva do relato dos acontecimentos conforme descritos nos relatórios de avaliação e com base nas reações às medidas que eram propostas, mas sempre do lado de quem nos governa (Governo e *troika*). Não houve apresentação do contraditório, “pois só o poder tem voz, e, portanto, a voz que se faz ouvir é já manipulatória, performativa”. Esta forma de jornalismo, para alguns, contradiz a própria função do jornalismo “produzir democracia porque a democracia é o regime das escolhas” (Camilo & Santos, 2015, pp. 11-12).

Apesar de a sétima avaliação ter sido marcada por vários eventos políticos significativos com consequências inevitáveis para vários setores da sociedade, nomeadamente, a perceção de que as políticas de austeridade não estavam a surtir os efeitos desejados, o chumbo do TC, a apresentação das medidas do Governo de corte do subsídio de férias para o setor público e pensionistas, a criação de uma taxa sobre o subsídio de doença e desemprego, de tensões políticas dentro da coligação PSD/CDS-PP que culminam na demissão de Vítor Gaspar (1 de Julho de 2013) e na demissão de Paulo Portas (2 de Julho de 2013), da assunção de Maria Luís Albuquerque ao cargo de Ministra das Finanças e de Paulo Portas que passa de ministro demissionário “irrevogável” a Vice-primeiro-ministro, o acordo para a conclusão da sétima avaliação com a *troika* é conseguido em Conselho de Ministros Extraordinário no dia 12 de Maio de 2013.

Os exames/avaliações da *troika* tiveram como objetivos observar a evolução das contas públicas e o cumprimento das metas definidas. Todas as decisões políticas que ocorreram a nível do programa de ajustamento foram feitas nas reuniões dos ministros das Finanças da Zona Euro e nos Conselhos Europeus.

BIBLIOGRAFIA

- (2012, novembro 19). Vítor Gaspar diz que programa está "bem adaptado" a Portugal. *Agência Lusa*. Acedido em www.rtp.pt/noticias/economia/vitor-gaspar-diz-que-programa-esta-bem-adaptado-a-portugal_n604785.
- Albuquerque, C. (2014). A Austeridade de Maastricht. In E. P. Ferreira (org.), *A Austeridade cura? A Austeridade Mata?* (pp. 263-288). Lisboa: Edição AAFDL.
- Beckett, K. (1995). Media depictions of drug abuse: the impact of official sources. In P. Wasburn (ed.), *Research in Political Psychology*, 7, (pp. 161-182). Greenwich: JAI Press.
- Boin, A., et al (eds) (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: CUP.
- Camilo, E. & Santos, A. (orgs.) (2015). *Manipulação e Persuasão: posições e contraposições*. Covilhã: LabCom.IFP.
- Cappella, J. & Jamieson, K. (1997). *Spiral of Cynicism*. New York, Oxford University Press.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chaparro, M. (2001). *A linguagem dos Conflitos*. Coimbra: Coleção Comunicação, Minerva Coimbra.
- Cobb, R. & Elder, C. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33: 892-915.
- Cohen, B. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Correia, J. (2011). *O Admirável Mundo das Notícias – Teorias e Métodos*. Covilhã: Livros LabCom.
- Cornfield, M.; Carson, J.; Kalis, A. & Simon, E. (2005). Buzz, Blogs and Beyond: The Internet and the National Discourse in the Fall of 2004. Acedido em <http://195.130.87.21:8080/dspace/bitstream/123456789/557/1/Buzz%2C%20Blogs%2C%20And%20Beyond.pdf>.

- Couldry, N.; Livingstone, S. & Markham, T. (2010). *Media consumption and public engagement – beyond the presumption of attention*. Basinstoke: Palgrave Macmillan.
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22: 147-162.
- Effing, E.; Hillegersberg, J. & Huibers, T. (2011). Social Media and Political Participation: Are Facebook, Twitter and YouTube Democratizing Our Political Systems?. *Electronic Participation* (pp. 25-35). Third IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2011, 29 Aug- 1 Sep 2011, Delft.
- Entman, R. (1994). Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 10: 155-173.
- Ferin Cunha, I. (2013). Cobertura Jornalística da Crise Política e Financeira e o “Issue” Corrupção Política. *Brazilian Journalism Research*, 9(1): 18-37.
- Ferreira, G. (2017, março 23). Quem define a agenda na era da Internet. Acedido em <http://pt.ejo.com/h/jornalismo/define-agenda-na-era-da-internet>.
- Gamson, W. & Lasch, K. (1983). The political culture of social welfare policy. In S. Spiro & E. Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State* (pp. 397-415). New York: Academic Press.
- Gamson, W. & Meyer, D. (1996). Framing political opportunity. In D. McAdam, et al. (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (pp. 291-311). New York: Cambridge University Press.
- Gamson, W. & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95: 1-37.
- Gamson, W. & Modigliani, A. (1987). The changing culture of affirmative action. *Research in Political Sociology*, 3: 137-177.
- Gans, H. (1979). *Deciding what's news*. New York, NY: Pantheon Books.
- Ghanem, S. (1997). Filling in the tapestry: the second level of agenda setting. In M. McCombs, D. Shaw & D. Weaver (eds.), *Communication and Democracy* (pp. 3-14). Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching*. Berkeley: University of California Press.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gradim, A. (2016). *O Enquadramento das notícias*. Coleção Media e Jornalismo. Livros Horizonte.
- Hallin, D. (1994). *We Keep America on Top of the World*. New York: Routledge.
- Kes-Erkul & Erdem-Erkul (2009). Web 2.0 in the process of e-participation: The case of organizing for America and Obama Administration. *National Center for Digital Government Working Paper series*, 9(1): 1-19.

- Kosicki, G. (1993). Problems and opportunities in agenda setting research. *Journal of Communication*, 43(2): 100-128.
- Lang, K. & Lang, G. (1986). Los mass-media y las elecciones. In M. Moragas (ed.), *Sociología de la Comunicación de masas III. Propaganda Política y Opinión Pública*. Barcelona: Gustavo Gili: [Edição original de 1955].
- Lawrence, R.; Molyneux, L.; Coddington, M. & Holton, A. (2014) Tweeting Conventions: Political journalists' use of Twitter to cover the 2012 presidential campaign. *Journalism Studies*, 15(6): 789-806. DOI: 10.1080/1461670X.2013.836378.
- Lawrence, R. (2000). Game-framing the issues: tracking the strategy frame in public policy news. *Political Communication*, 17: 93-114.
- Lazarsfeld, P.; Berelson, B. & Gaudet, H. (1944). *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. New York, NY: Duell, Sloan and Pearce.
- Lippmann, W. (1922/1961). *Public Opinion*. Nova Iorque: Free Press.
- Lobo, M. & Contreiras, P. (2017). Presidenciais 2016: a personalização das campanhas, o debate das ideias e o (não) papel dos partidos políticos no discurso jornalístico. In A. Moreira, E. Araújo & H. Sousa (eds.), *Comunicação e Política: tempos, contextos e desafios* (pp. 91-119). Braga: CECS.
- Lobo, M. (2015). Agenda Pública do Escândalo Financeiro Português – BPN: a mediatização e espectacularização na rede social Facebook. *XIV Congresso Ibercom* (pp. 591-602). São Paulo, Brasil. Acedido em http://www.assibercom.org/download/Ibercom_2015_Anais_Completo.pdf.
- Lopes, F. (2008). *A TV do Real – a Televisão e o Espaço Público*. Coimbra: Minerva Coimbra.
- Maher, M. (2001). Framing: an emerging paradigm or a phase of agenda setting?. In S. Reese, O. Gandy, Jr. & A. Grant (eds.), *Framing Public Life* (pp.83-94). Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- McCombs, M. & Ghanem S. (2001). The convergence of agenda setting and framing. In S. Reese, O. Gandy, Jr. & A. Grant (eds.), *Framing Public Life* (pp.67-81). Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- McCombs, M. & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187.
- Nisbet, M. (2008). Agenda Building. In W. Donsbach (ed.), *International Encyclopedia of Communication*. New York: Blackwell Publishing.
- Patterson, T. & McClure, R. (1976). *The Unseeing Eye. The Myth of Television Power in National Politics*. New York: Putnam.
- Patterson, T. (1980). *The Mass Media Election*. New York: Praeger.
- Patterson, T. (1993). *Out of Order*. New York: Vintage Books.
- Polat, R. (2005). The Internet and Political Participation: exploring the explanatory links. *European Journal of Communication*, 20(4): 435-459.

- Pole, A. (2010). *Blogging the Political – politics and participation in a networked society*. New York: Routledge.
- Porto, M. (2002). Enquadramentos da Mídia e Política. Acedido em www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/26-encontro-anual-da-anpocs/gt-23/gt09-13/4400-mporto-enquadramentos/file.
- Recuero, R. (2009). Redes Sociais na Internet. Acedido em www.ichca.ufal.br/graduacao/biblioteconomia/v1/wpcontent/uploads/redessociaisnainternetrecuero.pdf.
- Reese, S.; Gandy, O. & Grant, A. (2001). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Roberts, D. (1972). The Nature of Communications Effects. In W. Schramm & D. Robert (eds.), (pp. 349-387).
- Robinson, M. & Sheehan, M. (1983). *Over the wire and on TV: CBS an UPI in campaign'80*. New York, Rusell Sage Foundation.
- Rodrigues, M. (1997). *Imprensa, Congresso e democracia*. Dissertação de mestrado, Brasília, Universidade de Brasília, UnB.
- Romão, A. (2014). A Crise “mata”, a Austeridade “enterra”. In E. Ferreira (org.), *A Austeridade cura? A Austeridade Mata?* (pp. 247-261). Lisboa: Edição AAFDL.
- Santos, E. (2014). Austeridade: Origens e Consequências de um Preconceito. In E. Ferreira (org.), *A Austeridade cura? A Austeridade Mata?* (pp. 411-433). Lisboa: Edição AAFDL.
- Scheufele, D. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1): 103-122.
- Semetko, H. & Mandelli A. (1997). Setting the agenda for cross-national research: bringing values into the concept. In M. McCombs, D. Shaw & D. Weaver (eds.), *Communication and Democracy* (pp. 195-207). Mahwah: Lawrence Erlbaum.
- Serrano & Calado (2015). Serão os blogs uma alternativa aos media na discussão pública de temas como a corrupção política?. *Revista Media & Jornalismo*, 14(26).
- Singer, J. (2015). Leaning conservative: Innovation and Presidential campaign coverage by U.S. newspaper websites in the digital age. *ISOJ*, 5(1): 1-20. Retrieved from <http://openaccess.city.ac.uk/6775/>.
- Stiglitz, J. (2016). *O preço da desigualdade*. Editora Bertrand.
- Traquina, N. (2000). *O Poder do Jornalismo – Análise e Textos da Teoria do Agendamento*. Coimbra: Minerva Coimbra.
- Tuchman, G. (1978). *Making News, A Study in the Construction of Reality*. New York: The Free Press.
- Williams, Jr.; Wenmouth, S. & Craig, C. (1991). The impact of campaign agendas on perceptions of issues. In D. Protesse & M. McCombs (eds.), *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking* (251-259). Hillsdale: Lawrence Erlbaum.

- Wolf, A. (2012). Two for the price of one? The contribution to development of the new female elites. In A. Amsden, A. DiCaprio & J. Robinson (eds.), *The role of elites in economic development* (pp. 120-139). Oxford, England: Oxford University Press.
- Wolfsfeld, G. (2011). *Making sense of media & politics: Five principles in political Communication*. New York: Routledge.

JORNAIS CONSULTADOS

- Jornal de Negócios*, 19/02/2013.
Jornal de Negócios, 21/02/2013.
Jornal de Negócios, 25/02/2013.
Jornal de Negócios, 11/03/2013.
Jornal de Negócios, 12/03/2013.
Jornal de Negócios, 13/03/2013.
Jornal de Negócios, 14/03/2013.
Jornal de Negócios, 15/03/2013.
Jornal de Negócios, 3/04/2013.
Jornal de Negócios, 4/04/2013.
Jornal de Negócios, 8/04/2013.
Jornal de Negócios, 12/06/2013.