

COVID-19 e os enquadramentos das políticas do Governo português e da UE no jornalismo económico: o caso do *Jornal de Negócios*

Mafalda Lobo

CECS, Universidade do Minho

E-mail: mafalobopereira@gmail.com

Resumo

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a COVID-19 uma pandemia global. Em todo o mundo, a pandemia apresentou sérios desafios aos sistemas de saúde, às economias global e local e à sociedade como um todo. A implementação de vários bloqueios e a natureza global do problema tornaram esta crise sem precedentes. As respostas de política económica representaram igualmente um desafio para a economia nacional e europeia, convocando vários economistas e formuladores de políticas públicas. O objetivo deste artigo é analisar quais foram os enquadramentos das notícias (*framing*) e os temas (*issues*) que servem esses enquadramentos, considerando os efeitos

económicos da pandemia e as políticas públicas formuladas pelo Governo português e UE (agenda política) que envolvem a implementação de várias medidas. O *corpus* de análise corresponde aos artigos publicados num jornal económico português – *Jornal de Negócios*. O período de análise inicia-se no dia 2 de março de 2020 (dia em que foi confirmado o primeiro caso de infeção pela COVID-19 em Portugal, e mês em que o país entrou em confinamento e pré-estado de emergência) até 23 de abril, dia de aprovação do Fundo de Recuperação Económica por parte do Conselho Europeu para mitigar os efeitos económicos da pandemia na economia europeia.

Palavras-chave: COVID-19; Portugal; Governo; União Europeia (UE); Jornalismo Económico; enquadramento; *Jornal de Negócios*.

Data de submissão: 2020-09-30. Data de aprovação: 2021-05-03.

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 *LabCom – Comunicação e Artes, UIDB/00661/2020*.

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

COMPETE

Programa Operacional Factores de Competitividade

QR

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (RFEN) 2020-2027

UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

UNIVERSIDADE DE TRÁS-ALGARVE

INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO EM COMUNICAÇÃO E ARTES

LABCOM

COMMUNICATION & ARTS

COVID-19 and Portuguese government/EU policy framing in economic journalism: the case of the *Jornal de Negócios* newspaper

Abstract

On March 11, 2020, the World Health Organization (Who) declared COVID-19 a global pandemic. Worldwide, the pandemic put serious challenges to health systems, the global and local economies and society as a whole. The implementation of several lockdowns and the global nature of the problem have made this crisis unprecedented. Economic policy responses to this crisis represented a challenge for the national and European economy, calling on several economists and public policy makers. The purpose of this article is to analyse what were the framing of news and issues that represent these framing, considering the economic effects of the pandemic and the

public policies formulated by the Portuguese Government and the EU (*policy agenda*) that involve the implementation of various measures. The analysis focuses in articles published in a daily economic newspaper – *Jornal de Negócios* – and the period begins on March 2, 2020 (the day on which the first case of infection by COVID-19 in Portugal was confirmed) and month in which the country entered a lockdown and pre-state of emergency) until April 23, the day of approval of the Economic Recovery Fund by the European Council to mitigate the effects of the pandemic on the European economy.

Keywords: COVID-19 crisis; Portugal; European Union; Economic journalism; framing; *Jornal de Negócios*.

Introdução

DESDE o surto na China em dezembro de 2019, a crise da pandemia da COVID-19 paralisou o mundo, através de várias formas de bloqueio, distanciamento social e quarentenas. Em Portugal e na Europa, como em outras partes do mundo, a pandemia afetou todas as esferas da vida, social política e económica e atraiu uma enorme atenção por parte dos “media”. Os efeitos na economia evidenciaram muitas fragilidades nas instituições europeias (Eurogrupo, Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Comissão Europeia) e revelaram posições divergentes entre governantes de vários Estados-Membros da União Europeia (UE), quanto às respostas económicas, chegando a colocar-se em causa o projeto Europeu (Miguel, 2020). As respostas de política económica à crise, representaram, tanto um desafio para a economia nacional, como um desafio para a UE convocando economistas e formuladores de políticas públicas (e.g. Baldwin e Weder di Mauro 2020a, 2020b). Embora os efeitos da pandemia em vários setores não estejam ainda totalmente determinados, economistas têm avançado com pesquisas para compreender os impactos sociais da pandemia, os

impactos na economia a curto e longo prazo (Weder di Mauro e Wyplosz 2020). Os “media” vão fornecendo informação sobre como os Governos as instituições da UE se têm vindo a organizar para mitigar os efeitos económicos da crise da COVID-19 entre os vários Estados-Membros (E-M).

Desde o surto na China em dezembro de 2019, a crise da pandemia da COVID-19 paralisou o mundo, através de várias formas de bloqueio, distanciamento social e quarentenas. Em Portugal e na Europa, como em outras partes do mundo, a pandemia afetou todas as esferas da vida, social política e económica e atraiu uma enorme atenção por parte dos “media”. Os efeitos na economia evidenciaram muitas fragilidades nas instituições europeias (Eurogrupo, Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Comissão Europeia) e revelaram posições divergentes entre governantes de vários Estados-Membros da União Europeia (UE), quanto às respostas económicas, chegando a colocar-se em causa o projeto Europeu (Miguel, 2020). As respostas de política económica à crise, representaram, tanto um desafio para a economia nacional, como um desafio para a UE convocando economistas e formuladores de políticas públicas (e.g. Baldwin e Weder di Mauro 2020a, 2020b). Embora os efeitos da pandemia em vários setores não estejam ainda totalmente determinados, economistas têm avançado com pesquisas para compreender os impactos sociais da pandemia, os impactos na economia a curto e longo prazo (Weder di Mauro e Wyplosz 2020). Os “media” vão fornecendo informação sobre como os Governos as instituições da UE se têm vindo a organizar para mitigar os efeitos económicos da crise da COVID-19 entre os vários Estados-Membros (E-M).

As questões relacionadas com a crise sanitária e os reflexos na economia europeia ganharam, neste contexto, um enorme relevo ao nível da informação noticiosa, assistindo-se à publicação de numerosas notícias centradas na crise sanitária e na formulação de políticas públicas consubstanciadas em várias medidas. A informação sobre a crise sanitária, extravasou o plano noticioso, tornando-se ainda tema de debates em várias plataformas digitais *online* externas ao espaço público mediático, abertas à intervenção de cidadãos, políticos, comentadores e analistas, em que se manifestaram preocupações e anseios e se refletiu sobre a evolução da pandemia e as medidas que iam sendo implementadas e ajustadas. O objetivo deste artigo é analisar quais foram os principais enquadramentos (*framing*) das notícias e os temas (*issues*) no *Jornal de Negócios*, relacionados com os efeitos da pandemia na economia, e as medidas implementadas pelo Governo português e UE, recorrendo à técnica da análise de conteúdo (AC). A ancoragem teórica que sustenta a parte empírica desta análise, parte do conceito de enquadramento de Entman (1994) cujo modelo será adaptado ao nosso *corpus* de análise. O *corpus* corresponde às notícias veiculadas pelo jornal económico português – *Jornal de Negócios* –, e o período de análise inicia-se no dia 2 de março de 2020 (dia e mês em que foi confirmado o primeiro caso de infeção pela COVID-19 e que o país entrou em *lockdown* e pré-estado de emergência) e finda

a 23 de abril, dia de aprovação do Fundo de Recuperação Económica por parte do Conselho Europeu.

Jornalismo económico: contextos de (maior) crescimento e consolidação em Portugal

A informação económica deve refletir o contexto social, política e económico de um país. Num debate realizado no programa “Expresso da Meia-Noite”, no canal de televisão *SIC Notícias* a 27 de abril de 2002, o jornalista da área económica, Francisco Sarsfield Cabral, revelou que antes de 25 de abril de 1974, não havia jornalismo económico tal como hoje o conhecemos. Nesta altura, “os bancos enviavam para os jornais resumos já preparados que eram publicados na primeira página do *Diário de Notícias* sem qualquer menção de publicidade. Na divulgação da informação económica existiam apenas as conferências de imprensa em que a documentação era entregue aos jornalistas” (Sarsfield Cabral citado em Serrano, 2005, p. 213). A economia não era um assunto muito discutido e o tipo de informação que dominava no período de transição para a democracia, era a “informação essencialmente política” (Carreira, 2015). A evolução do jornalismo especializado em economia foi, assim, se afirmando por via de acontecimentos que acompanharam o contexto económico e político do país a seguir ao 25 de abril de 1974. A autora do livro *30 anos de Jornalismo Económico em Portugal (1974-2004)* descreve a evolução do jornalismo económico em Portugal e reflete sobre a essência da atividade jornalística e sobre o jornalismo especializado em particular, concluindo que houve mudanças no jornalismo económico produzido em Portugal ao longo dos últimos 30 anos (pós 25 de Abril de 1974 até 2005). Assinala o 25 de Abril e a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, como os dois acontecimentos que marcaram a história do jornalismo económico português, e que representaram o “boom” do aparecimento dos jornais económicos em Portugal (Martins, 2007). Estrela Serrano aponta esse crescimento ao aumento pela procura de informação económica e “à desregulamentação e liberalização da atividade económica, verificada na segunda metade dos anos 80 do século passado, e com as privatizações e a reabertura do mercado de capitais” (Serrano, 2005, p. 213). Mário Mesquita na obra *Portugal 20 anos de Democracia* (1994) descreve que o ano de 1986, o início de 1987, e a segunda metade dos anos 80, ficaram marcados por diversas iniciativas no domínio da informação económica. Os jornais diários e semanários criaram novos suplementos económicos, dando maior desenvolvimento à informação e análise económica, como foi o caso do *Diário de Notícias* e do *Semanário Económico* lançados em 1987. Na origem desta evolução, Estrela Serrano, aponta a reabertura da banca à iniciativa privada e a reanimação da Bolsa de Valores de Lisboa (BVL), e as necessidades de informação criadas pela adesão de Portugal à CEE (Serrano, 2005, p. 213). Nicolau Santos, administrador da *Agência Lusa*, apontou também a adesão de Portugal à CEE como um marco funda-

mental no aparecimento do jornalismo económico em Portugal (Santos, comunicação pessoal, 28 de abril, 2017). Esta ideia já tinha sido igualmente defendida por Helena Garrido, altura em que “a oferta de informação económica surgiu como uma espécie de antecipação da procura, coincidindo basicamente com o processo de liberalização da economia e com uma fase de prosperidade que terminará em 1993” (Garrido, 2004; 2005, p. 235). Nicolau Santos que viveu este período de transição defendeu que “antes de 1 de janeiro de 1986, existia apenas o *Jornal do Comércio* ligado as atividades comerciais, nomeadamente aos transportes das mercadorias, à receção ou à exportação. Em 1974 este jornal desapareceu, embora tenha ficado o título, e em 1986 existiam poucas pessoas que soubessem de economia, e que estivessem a fazer jornalismo económico nos jornais” (Santos, comunicação pessoal, 2017). O jornalista dá o exemplo de Fernando Ulrich (antigo Presidente do BPI) que escrevia uma coluna de opinião sobre a bolsa no *Semanário Expresso*, mas órgãos de comunicação dedicados especificamente à economia não existiam (Santos, comunicação pessoal, 28 de abril, 2017). A adesão de Portugal à CEE colocou, por isso, dois desafios ao jornalismo económico: 1) era necessário que houvesse um grupo de jornalistas em Portugal que percebesse o que era a UE (antiga CEE); e 2) que se comesse a escrever sobre o assunto. Nessa altura havia duas agências de informação – a *NP* e *ANOP* –, que se fundiram em 1987 e deram origem à *Agência Lusa*. Esta agência envia um jornalista para Bruxelas que passou a reportar grande parte da informação enviada para as redações dos jornais e para a comunicação social em Portugal (Santos, comunicação pessoal, 28 de abril, 2017).

Em Portugal, o interesse crescente pela economia levou os jornais diários a criar secções/editoriais especializadas para tratar os temas económicos. O jornalismo económico ganhou um peso crescente que se foi desenvolvendo ao longo dos anos. Outros momentos marcantes deste crescimento nos anos 80 do século passado, aparecem ligados à Bolsa de Valores de Lisboa (BVL) que começa a ser notícia na televisão, nas rádios e em todos os jornais que tinham secções de economia. Mas foi em 1987 que se sente uma pressão maior no jornalismo económico devido ao enorme fluxo de informação de Bruxelas, e ao facto da atividade económica em Portugal começar a fluir. A BVL também tinha entrado numa fase de ascensão com as empresas nacionais a serem cotadas, e havia cada vez mais espaço para a informação económica. Alguns jornais generalistas começavam a dar uma atenção maior à economia. Em janeiro de 1987 é fundado o *Semanário Económico*, e é relançado o *Jornal do Comércio* liderado por António Rebelo de Sousa, que integrava, Jaime Antunes, e jornalistas colaboradores como Helena Garrido, Margarida Marante, Salette Fernandes, Silvério do Canto, etc. (Santos, comunicação pessoal, 28 de abril, 2017).

Embora a adesão de Portugal à comunidade europeia tenha sido um marco na afirmação do jornalismo económico em Portugal, a crise económica e financeira mundial que teve início nos EUA em 2008 foi o acontecimento de maior relevo para o alarga-

mento dos conteúdos informativos numa perspetiva macroeconómica. É a partir de 2008, que os eventos económicos e financeiros passaram a estar no centro das preocupações quotidianas do público (Hayes, 2014). A crise foi responsável pelo crescimento das notícias económicas em todo o mundo e pela importância que a economia foi ganhando no espaço público mediático. A crise que se estendeu ao resto da Europa, na chamada “crise das dívidas soberanas”, que levou em 2011 à intervenção da *troika* em Portugal, configurou uma forma específica de fazer jornalismo económico que se diferencia da forma de fazer jornalismo generalista e que se foi afirmando ao longo dos tempos em função dos contextos históricos, políticos, económicos e sociais (Garrido, comunicação pessoal, 17 de julho, 2015). É com a crise da COVID-19, que as questões económicas ganharam uma nova preponderância na agenda política e na agenda mediática pelos efeitos económicos provocados na sociedade e pela resposta económica coordenada da UE para combater a crise. Os jornais económicos são novamente convocados a explicar, aprofundar e esclarecer tomadas de decisões políticas (nível nacional e europeu) que interessam a todos os cidadãos, famílias, empresas e setores de atividade.

Os enquadramentos noticiosos e interpretativos no processo da produção da notícia

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 ganham 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 “media”, nomeadamente a hipótese da “agulha hipodérmica”, segundo a qual os meios de comunicação determinam 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.

O estudo de McCombs e Shaw (1972) que lançou as bases da teoria do *agenda-setting* acabou por ser criticado por excluir variáveis que medissem, como as diferentes formas de apresentação dos temas nos “media”, podem afetar as preferências políticas das audiências (Williams *et al.*, 1991, p. 252). Outros pesquisadores, incluindo um dos proponentes da teoria do *agenda-setting*, debruçaram-se mais tarde sobre o tema, e recorreram ao conceito de enquadramento (*framing*) para falar de um “segundo nível de efeitos”, ou seja, na cobertura dos “media” 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; Maher, 2001, Semetko & Mandelli, 1997; McCombs & Ghanem, 2001). Contudo, alguns autores criticaram a incorporação do

conceito de enquadramento pela teoria do *agenda-setting* (e.g. Cappella & Jamieson, 1997; Kosicki, 1993; Scheufele, 1999). 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” (Correia citado em Gradim, 2016, p. 7).

O primeiro autor a propor a noção de enquadramento nos estudos para o campo da comunicação no campo da Antropologia foi Gregory Bateson (1954). Outros percursos do enquadramento apareceram na sociologia (Gamson & Modigliani, 1987 e 1989), na economia (Kahneman & Tversky, 1986), na Linguística cognitiva (Lakoff & Johnson, 1981) e na comunicação (Entman, 1994; Iyengar, 1991). Mas a maior parte dos estudos de análise dos fenómenos sociais e dos enquadramentos nos “media” tem como base o livro *Frame Analysis* do sociólogo Goffman (1974). Baseando-se nos estudos de Goffman o conceito acabou por ser relevante nos estudos de Tuchman no seu 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 de Tuchman pela não definição clara do conceito e da forma como representam a realidade que é exposta pelo noticiário (Porto, 2002, p. 5).

Neste processo de pesquisa em busca da compreensão sobre a forma como os enquadramentos determinam a produção das notícias, Gitlin (1980) demonstra que a cobertura dos “media” através de enquadramentos específicos tem um papel importante na organização do movimento SDS (*Student for a Democratic Society*) e apresenta 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, os 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 (2001) relaciona o conceito com “o modo como os acontecimentos e temas são organizados de modo a fazerem sentido, especialmente pelos “media” 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 (Reese citada em Gradim, 2016, p. 54).

Outros investigadores (e.g. Gamson & Lasch, 1983; Gamson & Meyer, 1996; Gamson & Modigliani, 1987, 1989) demonstram que existe uma relação entre os enquadramentos dos “media” 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 inclui metáforas, *slogans* e imagens presentes nos discursos dos diversos agentes políticos. Mauro Porto, faz uma distinção entre enquadramentos noticiosos e interpretativos. Enquadramentos noticiosos são padrões de apresentação, seleção e ênfase utilizados por jornalistas para organizar o discurso jornalístico, isto é, o "ângulo da notícia", o ponto de vista adotado pelo texto noticioso ao destacar certos elementos de uma realidade em detrimento de outros, e os enquadramentos interpretativos são padrões de interpretação que promovem uma avaliação particular de temas e/ou eventos políticos, incluindo definições de problemas, avaliações sobre causas e responsabilidades, recomendações de tratamento, etc. (Porto, 2002). Entman (1994) ao fazer uma revisão sistemática dos enquadramentos, apresenta uma definição que resume os principais aspetos do conceito relacionados com a sua aplicação na análise do conteúdo dos "media". Dentro da seleção de um conjunto vasto de informações, permitem salientar alguns tópicos (temas, assuntos e personagens) específicos da narrativa jornalística, e que isso "significa fazer parte da informação mais noticiável, significável, ou memorável para as audiências". Esta definição irá servir de base para a análise dos enquadramentos dos efeitos económicos da COVID-19 e das medidas implementadas pelo Governo e UE, no *Jornal de Negócios*. Segundo Entman:

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).

O enquadramento seleciona e ilumina certa informação tornando-a mais saliente, e é utilizado para construir argumentos sobre causas da situação, avaliação e solução. É necessário ter atenção sobre certos aspetos da realidade que obscurecem outros (Gradim, 2016, p. 47). Através de processos de seleção e de enquadramento, os jornalistas estabelecem a agenda do público. O público fala daquilo que os "media" noticiam. Ao enfatizarem na cobertura jornalística aspetos específicos de um tema ou assunto, os "media" 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).

Na organização e atribuição de significados para entender os acontecimentos, é defendida a tese que a teoria do enquadramento tem enfatizado a influência das elites na cobertura jornalística, porque o processo 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). As *frames* mediáticas servem as elites, tornando os "media"

agentes privilegiados de reprodução da ideologia. “Ao executarem o seu trabalho na construção da realidade, os jornalistas tendem a servir as elites políticas e económicas” (Gradim, 2016, pp. 49-50). Apesar de algumas críticas, não existe ainda uma definição consensual do conceito face à variedade, diversidade e heterogeneidade das definições (Gradim, 2016, p. 55). Contudo, o enquadramento veio complementar a teoria do *agenda-setting*, e tem sido recorrente o seu uso nos estudos sobre processos de comunicação.

O processo de construção da agenda política (*policy agenda*)

O Estado como parte integrante de uma nação, tem um modo de operar que se traduz na ação política, isto é, no ato de “fazer” políticas públicas. Neste processo de “fazer” políticas públicas (*policy making*), tomam-se decisões inerentes à formação e ao desenvolvimento de políticas (formulação e implementação) que fazem parte do ciclo de vida de uma política, e onde naturalmente se estabelecem relações entre atores governamentais e atores não-governamentais. Em cada uma das fases do desenvolvimento das políticas públicas – construção da agenda, formulação de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas – estão presentes um conjunto de variáveis que interferem no processo, nomeadamente o meio social e político, os atores, as entidades que implementam as medidas e as políticas em si mesmo (metas e objetivos a cumprir). Lasswell (1962) foi pioneiro na identificação e no estudo das várias fases do processo de desenvolvimento das políticas públicas: *Intelligence; recommending; prescribing; involving; applying; appraising; e terminating*. Na fase da construção da agenda política, destacam-se alguns autores (Kingdon, Hofferbert, Cobb e Elder) que estruturaram modelos explicativos para as diferentes fases ou etapas das políticas públicas. John W. Kingdon (1984, 2011) faz a separação das fases das políticas em elaboração da *agenda*; especificação de *alternativas*; escolha de uma *alternativa* (pelo presidente, legislativo ou autoridade competente); implementação da decisão. O autor questiona porque é que alguns problemas e assuntos são colocados na agenda e outros não, e porque é que certas *alternativas* são escolhidas e outras não. A agenda é assim definida como o espaço de constituição de uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do Governo dos cidadãos. O autor faz a distinção entre três tipos de agenda: a sistémica ou não-governamental, a governamental e de decisão. A sistémica inclui todos os assuntos que são desde há vários anos preocupação de um país, mas que não constituem preocupação do Governo; a não-governamental inclui tudo aquilo que constitui preocupação do Governo; e a governamental é constituída por tudo aquilo que faz parte da lista de problemas que têm de ser decididos. Para o autor, um assunto pode sair da agenda sistémica para a governamental quando se verificam eventos dramáticos ou crises, e existem vários fatores que influenciam a construção da agenda governamental: os participantes ativos (atores governamentais e não-governamentais) e os processos pelos quais algumas alternativas e alguns itens

se tornam proeminentes. Do grupo dos atores não-governamentais fazem parte os grupos de pressão ou interesse; acadêmicos, investigadores e consultores; os “media”, partidos políticos e opinião pública. Os grupos de pressão, de acordo com Kingdon, são os que pretendem bloquear mais do que promover os assuntos; os acadêmicos estão encarregues mais de apresentar alternativas e não tanto de participar na construção da agenda; os “media” exercem influência de forma mais localizada; e os partidos e a opinião pública têm uma grande influência na formação da agenda.

Dentro dos grupos governamentais e não-governamentais subdivide entre atores visíveis e invisíveis. Os primeiros influenciam a formação da agenda e os segundos, apresentam alternativas. A segunda variável que influencia a escolha de um determinado assunto na agenda é o *processo*, e que diz respeito às características das instituições que produzem as políticas públicas. O resultado dessas políticas públicas deriva de um *mix de garbage* (fluxos entre problemas e soluções). O reconhecimento dos problemas é feito com base em indicadores, eventos, crises, símbolos e processos de *feedback* do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento.

A influência da política institucional na rotina do Governo que determina a formação da agenda tem a ver com o *national mood*; as forças organizadoras (grupos de pressão, ação da mobilização política e o comportamento das elites políticas). Hofferbert (1974) também estudou o processo de formação da agenda política, identificando três elementos nos processos de decisão: as normas que governam a permanência e as mudanças da atenção pública; os princípios que governam a ação política; e as condições que determinam o tipo de ações que serão escolhidas. O autor dá ênfase à questão do desenvolvimento de determinadas políticas que se explicam mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas de quem “faz” política do que exclusivamente pelo processo político.

Existem ainda condicionantes do processo de formação de política que são os meios sócio-económico, político, e o incrementalismo, ou seja, as rotinas e os padrões de ação. Para Hofferbert, o meio sócio-económico corresponde às externalidades da decisão (agenda). O autor levanta um outro problema relacionado com as tipologias criadas para a classificação de políticas, que se adaptam melhor ao estudo de avaliação de políticas do que de processo decisório.

Numa outra perspectiva Cobb e Elder (1971) ao estudarem o processo de formação da agenda política, constataram que os cidadãos não querem saber do Governo e muito menos verem-se como sujeitos da ação governamental. A teoria elitista da democracia ou o elitismo democrático fazem todo o sentido nas suas análises. Ao citarem os estudos de Lester Milbrath (1965), os autores falam da necessidade de repensar o conceito de democracia atual e repensar a teoria do processo decisório, que não convoca os eleitores à participação política e à participação no processo de seleção de *public officials*, limitando a sua atuação na arena política, em que apenas as elites decidem as políticas a implementar. Neste sentido, os sistemas políticos ociden-

tais propõem uma participação limitada, aos cidadãos, dando prioridade às condições de estabilidade, à caracterização das elites e ao processo de decisão política. Para os autores, a construção da agenda é um processo que envolve os “guardiões” da agenda – os *officials* governamentais.

Na formulação de políticas (e.g. Hoppe, Van de Graaf & van Dijk, 1985) classificam as fases da política em: construção da agenda; elaboração do projeto; adoção do projeto; implementação; avaliação; e reajuste. Para eles, o processo de formação de políticas oscila entre intenções e ações. A elaboração do projeto (ou formulação) e implementação são dois momentos importantes na formação das políticas. Nas fases da formulação e implementação, ocorrem trocas e indeterminações, conflitos e poder, e é necessária uma perfeita interação entre formuladores, implementadores e público-alvo das políticas para que uma determinada medida ou medidas sejam bem-sucedidas. A implementação, segundo os autores, passa pelas seguintes subfases: definição do problema quanto aos seus aspetos normativos e causais; decomposição do problema; demonstração de que é possível tratar partes dos problemas e identificação de soluções alternativas; estimativas brutas; e definição das estratégias de implementação.

O Governo português e a UE têm sido as entidades que no decorrer da pandemia da COVID-19, têm tomado as decisões relativamente às medidas a implementar para mitigar os efeitos económicos da pandemia, quer seja a nível dos vários Estados Membros (E-M) quer seja a nível nacional. Essas medidas fazem parte da agenda política (*policy agenda*), e os enquadramentos noticiosos que vamos abordar contemplam as sub-fases referidas anteriormente.

Metodologia

O objetivo deste artigo é analisar quais foram os principais enquadramentos (*framing*) das notícias e os temas (*issues*) que servem esses enquadramentos no *Jornal de Negócios*, recorrendo à técnica da análise de conteúdo (AC). A ancoragem teórica que sustenta a parte empírica desta análise, parte do conceito de enquadramento de Entman (1994) ou seja, “*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). Ao partimos deste conceito fizemos uma adaptação ao *corpus* analisado procurando-se identificar os enquadramentos mais salientes que no final irá ser a representação dominante, ou seja, o esquema de processamento da informação que melhor enquadra as notícias. Assim, construímos os seguintes indicadores para a categoria enquadramento:

1. Análise/diagnóstico.

2. Definição de problema.
3. Interpretação causal/responsabilização
4. Recomendação/tomada de decisão.
5. Previsões económicas (ver tabela 1)

A categoria temas (*issues*) das notícias desdobra-se em vários indicadores relacionados com a categoria enquadramento (ver tabela 2). O *corpus* de análise corresponde às notícias veiculadas pelo jornal económico diário português – *Jornal de Negócios* –, e o período de análise inicia-se no dia 2 de março de 2020 (dia e mês em que foi confirmado o primeiro caso de infeção pela COVID-19 e em que o país entrou em pré-estado de emergência) e finda a 23 de abril – dia da aprovação do Fundo de Recuperação Económica por parte do Conselho Europeu. Foram recolhidas no total 312 peças jornalísticas (notícias). O tratamento das peças foi feito a partir da base de dados em SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Face ao objetivo principal, procuramos responder às seguintes questões de investigação:

RQ1. Quais foram os principais enquadramentos (*framing*) noticiosos das medidas implementadas pelo Governo e UE no *Jornal de Negócios*?

RQ2. Quais os principais temas (*issues*) que servem esses enquadramentos?

Para a análise das notícias recorreremos aos métodos mistos, quantitativos e qualitativos, primeiro fazendo uma análise de conteúdo das peças jornalísticas do jornal (unidades de análise) procedendo-se a uma codificação das peças tendo em conta as duas variáveis de conteúdo: enquadramento (aspetos de decisão/negociação da agenda política nacional e da UE) e que fazem parte do processo de construção da agenda política, e o tema (*issue*) como substância da agenda política para posteriormente procedermos à interpretação dos seus indicadores. A categoria tema contempla 37 indicadores retirados do *corpus* (tabela 2) e que podem integrar qualquer uma das cinco categorias do enquadramento definidas na tabela 1:

Tabela 1. Categoria Enquadramento (*framing*)

Indicadores	Descrição dos indicadores
Análise/Diagnóstico	Incluiu todos os conteúdos das peças jornalísticas que digam respeito à análise/diagnóstico feito pelo Estado/Governo e empresas à economia portuguesa e/ou europeia, nomeadamente ao impacto económico que terá nos vários setores da sociedade (emprego, empresas, despedimentos, saúde número de infetados, discussão sobre a imunidade, uso de máscaras, testes, estatísticas, etc.), e quem terá acesso aos apoios financeiros.
Definição particular do problema	Identifica os problemas efetivos, ou seja, problemas devidamente identificados devido à propagação da \textsc{covid}-19, nomeadamente o impacto em setores económicos estratégicos da economia e em vários indicadores (aviação, turismo, imobiliário, justiça, circulação, saúde, bolsas e mercados, emprego/desemprego, teletrabalho, exportações, etc.)
Interpretação causal/responsabilização	Os jornais podem especificar as causas que estiveram na origem da pandemia e/ ou atribuir responsabilidades sanitárias e/ou políticas. Nesta categoria incluímos também as responsabilidades pelas más decisões políticas ou indefinições de políticas que deveriam ser tomadas para mitigar os efeitos económicos da \textsc{covid}-19 (Exemplo: se houver partidos políticos/estados-membros, que se oponham contra a tomada de decisão política sobre algumas medidas e não haver convergência).
Recomendação/tomada de decisão	É tomada uma decisão (aprovação/implementação de medidas). Aqui identificamos o processo de decisão política (programas e medidas para executar em vários setores económicos), decisão dos bancos nacionais, banco central e empresas, os montantes dos apoios envolvidos (acordos financeiros, linhas de crédito, pagamentos de créditos e moratórias), e quem é o proponente das medidas tanto a nível nacional, europeu e internacional (BCE, FED, Empresas, Confederações, Comissão Europeia, etc.). Aqui também incluímos as medidas para proteger o emprego, as famílias como o <i>lay off</i> , ou adiamento de impostos (IMI, IRS) e pagamentos à Segurança Social.
Previsões económicas	Inclui as propostas, desafios e soluções para lidar com o vírus de forma a minimizar os danos causados à vida económica, política e social. A retoma da atividade económica também é integrada nesta categoria (dúvidas, perspetivas, etc.).

Fonte: Conceção própria a partir da definição de Entman (1994).

Tabela 2. Categoria Tema “issue”

Indicadores	
1. Empresas/famílias/ <i>lay-off</i>	20. Restrições circulação/transportes públicos
2. Queda de bolsas/mercados	21. Penhoras, despejos, imobiliário
3. Contração da economia/recessão	22. Tribunais/justiça
4. Teletrabalho	23. Estado de emergência/medidas
5. Eficácia da política monetária	24. Aumento da dívida pública e juros
6. Corte nos juros	25. Negociações pendentes (<i>Brexit</i> e outras)
7. Transição para o digital	26. Construção civil
8. Corte de custos/redução da despesa	27. Estatísticas
9. Planos de contingência	28. <i>Coronabonds</i>
10. Acordos/apoios financeiros	29. Pensões/PPR
11. Banca/medidas	30. Linhas de crédito/moratórias
12. Impacto na aviação/medidas	31. IMI, IRS, impostos e contribuições segurança social
13. Orçamento do Estado (OE)	32. Desemprego
14. Aumento da despesa/diminuição receita	33. Exportações
15. Partidos políticos/estados-membros	34. Automóveis/combustível
16. Escolas/colégios/universidades	35. Agricultura
17. Comércio/restauração/hotelaria	36. Futebol/eventos desportivos
18. Turismo	37. Indústria
19. Saúde	

Fonte: Conceção própria.

Análise e discussão dos resultados

De seguida apresentamos e discutimos os resultados da análise empírica ao *Jornal de Negócios*. Como já foi referido, foram recolhidas 312 peças jornalísticas no contexto da pandemia da COVID-19 a que o jornal deu especial destaque, colocando-as na secção “Primeira Linha”, considerada a secção principal onde são colocados os assuntos mais importantes do dia. Em resposta à nossa RQ1. Quais foram os principais enquadramentos (*framing*) noticiosos das medidas implementadas pelo Governo e UE no Jornal de Negócios, podemos verificar através da análise do Gráfico 1. que o enquadramento da maior parte das peças noticiosas remete para o indicador “recomendação/tomada de decisão” (124 peças, 39,4%), seguido da “definição particular do problema” (85 peças, 27%), “análise e diagnóstico” (81 peças, 25,7%) a ocupar a terceira posição, seguido das “previsões económicas” (18 peças, 5,7%) e por último a “interpretação causal/responsabilização” (4 peças, 1,3%). A interpretação causal/responsabilização aparece menos enquadrada nas notícias que pode ser justificada pelo facto da crise da COVID-19 ser um acontecimento inesperado que não deriva de responsabilidades políticas ao contrário da crise de 2008, que resultou da má gestão orçamental ou de desequilíbrios macroeconómicos por parte dos governos/políticos ou de outras entidades. Na interpretação do resultado das categorias de enquadramento (*framing*) iremos debruçar-nos de forma mais exaustiva sobre os resultados mais significativos das medidas propostas pelo Governo e/ou UE tendo em

conta a análise de conteúdo empreendida e sobre o tema (*issues*), que se enquadra apenas nessa categoria.

Na fase inicial da pandemia (março/abril de 2020) o *Jornal de Negócios* enquadrou as notícias, essencialmente, à volta da discussão de possíveis soluções para o problema, ou seja, à volta dos aspetos de recomendação/decisão e negociação que fazem parte da agenda política (Governo e UE. O indicador mais significativo da categoria enquadramento (*framing*) engloba todas as recomendações e/ou decisões por parte do Governo e instituições da UE, no sentido de mitigar os efeitos económicos da pandemia da COVID-19, e que afetam setores importantes da sociedade. Assim, no plano nacional e europeu, os enquadramentos noticiosos nos primeiros dois meses de pandemia refletiram as propostas e ações políticas empreendidas para a recuperação da economia que visaram apoiar a economia, famílias, trabalhadores e empresas. Essas decisões dentro da categoria enquadramento refletiram-se no *Jornal de Negócios*, com especial ênfase em algumas questões que veremos de seguida.

Foi no início de março de 2020, que o Governo português se reuniu com as confederações patronais e associações setoriais – a Confederação Empresarial de Portugal (CIP), a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) e a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CTP) para avaliar as consequências da propagação da COVID-19 e definir recomendações para ajudar as empresas a lidar com a pandemia (*Jornal de Negócios*, 2 de março, 2021, p. 2). Também se ponderava a opção do teletrabalho, ou seja, uma das medidas propostas pelo Governo, mas decidida pelos empregadores onde se colocava a possibilidade de os trabalhadores exercerem as suas funções em regime de teletrabalho nas suas residências. Segundo o Ministério do Trabalho e da Segurança Social, “cabe à entidade empregadora decidir se a natureza das funções permite o teletrabalho ou a formação à distância. Nestes casos, como há trabalho efetivo, a remuneração deverá ser assegurada pela entidade empregadora” (Pereira, 2020). As questões relacionadas com o digital foi uma das medidas adotadas pelas empresas portuguesas seguindo as recomendações da Direção Geral da Saúde (DGS) que obrigou as empresas a recorrer aos meios de comunicação à distância para diminuir o risco de contágio entre os seus trabalhadores (*Jornal de Negócios*, 05 de março). Para a transportadora aérea portuguesa – TAP – para mitigar o impacto do surto da pandemia que levou a quebras significativas nas reservas da companhia, foram implementadas algumas medidas como, por exemplo, voos cancelados, investimentos e contratações suspensas, corte de despesas e propostas de licenças sem vencimento. A TAP reconheceu que iria sofrer um “decréscimo da receita” e avançou com “decisões fundamentais” para proteger a tesouraria: “A suspensão de todos os investimentos não críticos, a revisão e corte de despesas não essenciais para o negócio ou a suspensão de contratações e novas admissões, para além da adequação da oferta à procura” (Relvas, 2020). Para além destas medidas, o plano de contingência previa a “Renegociação de contratos e prazos de pagamento, antecipação de crédito

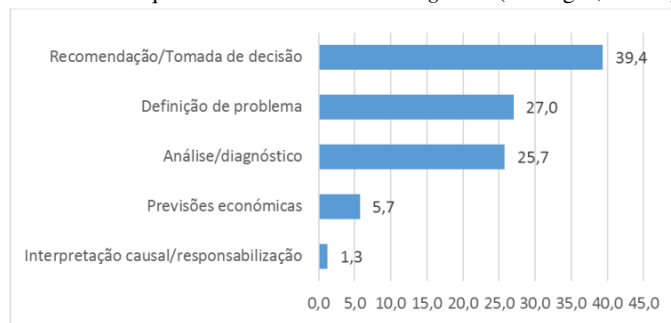
junto de fornecedores, (...) bem como a implementação de programas de licenças sem vencimento temporárias” (Relvas, 2020a).

A nível Europeu, as recomendações apontavam para a implementação de medidas que afetavam vários setores. No caso da banca, o Conselho Europeu, dava os primeiros passos para apoiar os setores do turismo e da aviação, dois dos mais afetados pelo impacto do novo coronavírus, mas preparava-se também para adotar medidas para a banca de forma a poderem dar mais tempo às empresas em dificuldades para pagarem as suas dívidas, sem que os seus rácios de capital penalizados. Para o primeiro-ministro português, António Costa, era necessário que as moratórias pudessem “criar melhores condições para que as empresas possam manter os postos de trabalho e assegurar que conseguimos fazer esta transição deste período epidémico com o menor dano possível para a economia, para o emprego e para os rendimentos” (Costa citado em Atalaia e Pereira, 2020). O Banco Central Europeu (BCE) anunciava o *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) para a compra de 750 mil milhões de ativos do sector público e do setor privado para combater os riscos que o surto do novo coronavírus representava para a transmissão da política monetária na Zona Euro. O Banco Central Europeu (BCE) avançava assim, com compras de ativos e financiamento mais barato à banca para reforçar temporariamente as compras mensais com foco nas obrigações empresariais e liquidez para as pequenas e médias empresas. Contudo, Christine Lagarde, lembrava que os Governos teriam que fazer a sua parte afirmando que “a resposta primordial deve ser orçamental”, argumentando que “ninguém deve esperar que os bancos centrais venham a dar a resposta principal” a um problema que é “diferente” do da crise financeira de 2008. Na reunião do Eurogrupo agendada para o dia 16 de março de 2020, o BCE acreditava que com base nas recomendações de Bruxelas iria ser adotada “a resposta orçamental coletiva” (Lagarde citada em Varzim, 12 de março, 2020).

No plano nacional, o Governo lançava várias Linhas de Crédito COVID-19 de apoio à atividade económica com autorização da Comissão Europeia, através do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) que mobilizou 240 mil milhões de euros, através de linhas de crédito cautelares. As empresas podiam pedir empréstimos no montante máximo de 1,5 milhões de euros. A linha de crédito de 200 milhões de euros decidida pelo Governo para apoiar a tesouraria das empresas afetadas pelo novo coronavírus, foi disponibilizada apenas para as companhias que tivessem quebras de 20% nos dois meses anteriores ao pedido de financiamento. Vários bancos aderiram a esta iniciativa governamental. O pacote completo de apoio às empresas teve um custo de 2,3 mil milhões de euros. Para além da linha de crédito de 200 milhões, havia ainda uma segunda linha de financiamento, no valor de 60 milhões de euros, destinada apenas às microempresas do setor do turismo. Outras medidas de apoio às empresas contemplavam o *lay-off* simplificado, isto era: 1) através deste regime, os trabalhadores tinham a garantia de retribuições ilíquidas equivalentes a dois ter-

ços do salário, até 1.905 euros, sendo 30% suportado pelo empregador e 70% pela Segurança Social, até um período máximo de seis meses; 2) o aceleração do pagamento por parte da Administração Pública às empresas; e 3) a isenção de pagamento à Segurança Social durante o período de *lay-off* por parte das entidades empregadoras (Relvas, 2020b). As recomendações políticas previam também o prolongamento dos subsídios de desemprego, do Rendimento Social de Inserção (RSI) complemento solidário de idosos e proteção no arrendamento. Para proteger o emprego, o Governo avançava com a flexibilidade total no *lay-off*, alargando-o aos sócios-gerentes. O Conselho de Finanças Públicas (CFP) pedia financiamento europeu conjunto a famílias e empresas (*joint European financing pool*) no âmbito das medidas económicas de resposta à pandemia da COVID-19, e os bancos avançavam com as moratórias nos créditos. Outras das medidas lançadas a nível europeu, e que fazia parte do Programa de Recuperação para mitigar os efeitos económicos provocados pela COVID-19 entre os vários Estados-Membros, estava o programa SURE (programa temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência) e contemplava 100 mil milhões de euros para subsidiar salários dos trabalhadores com cortes. Em março de 2020, o Eurogrupo, reunia-se para acordar uma resposta conjunta à crise. O Conselho Europeu chegou a acordo para a criação de um Fundo de Recuperação Económica a 23 de abril de 2020.

Gráfico 1. Enquadramento do *Jornal de Negócios* (% artigos, n=312)



Fonte: Análise de conteúdo jornal (SPSS).

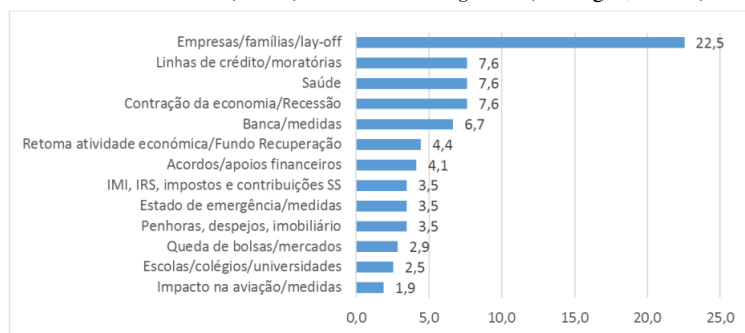
Na resposta à RQ2. Quais foram os temas (*issues*) principais que servem esses enquadramentos, podemos verificar através da análise do gráfico 2. que os mais significativos durante os dois primeiros meses de pandemia (março e abril de 2020) incidiram sobre as famílias e empresas, nomeadamente sobre as questões relacionadas com os trabalhadores como o *lay-off* (71 peças, 22,5%), seguido das linhas de crédito e moratórias (24 peças, 7,6%), a saúde (24 peças, 7,6%) e a contração da economia e recessão (24 peças, 7,6%). Assim, os temas (*issues*) aparecem co-relacionados com

as medidas propostas pelo Governo e EU (recomendação/tomada de decisão) ligadas às políticas públicas, e incidiam sobre as empresas, trabalhadores e famílias. Entre as várias medidas propostas referenciadas no enquadramento jornalístico de forma sistemática ao longo dos textos jornalísticos, aparece o recurso aos empréstimos no valor de 1,5 milhões de euros no âmbito das linhas de crédito criadas para mitigar os efeitos da COVID-19 nas empresas. O primeiro-ministro, António Costa anunciou esta medida a 21 de março de 2020, em conferência de imprensa que se seguiu ao Conselho de Ministros que aprovou as medidas de apoio às empresas: “Aprovámos um conjunto de linhas de crédito que serão acessíveis às empresas sob condição de manutenção de emprego” (Costa citado em Relvas e Pereira, 2020), e na flexibilização de prazos e redução de contribuições sociais para empresas e independentes (Lança, 2020). As várias linhas de crédito que contaram com a garantia do Estado totalizaram 3 mil milhões de euros para pequenas e médias empresas de setores como turismo e restauração, afetadas pela pandemia da COVID-19. Foram lançadas no total quatro linhas de crédito que se desdobraram em sublinhas específicas para micro e pequenas empresas: linha para o turismo (900 milhões de euros), dos quais 300 milhões dirigidos a pequenas empresas, ao turismo (200 milhões) que incluiu agências de viagens, animação, organização de eventos e similares, e que tiveram direito a uma linha, em que 75 milhões foram destinados a pequenas empresas, restauração e similares (600 milhões), 270 milhões para as pequenas empresas e indústria, 1.300 milhões destinados ao têxtil, vestuário, calçado e fileira da madeira. Para o ministro de Estado e da Economia, Pedro Siza Vieira, o objetivo destas linhas era garantir que “as empresas dispõem de liquidez suficiente para fazer face aos compromissos, num momento em que as receitas estão em queda” (Siza Vieira citado na *Lusa*, 22 de março, 2020). Os enquadramentos das medidas políticas no *Jornal de Negócios*, contemplavam, assim, um conjunto de indicadores específicos que refletiam as medidas que o Governo e UE propunham (agenda política) dirigidas, nesta altura, sobretudo às empresas, como as linhas de crédito, adiamento do pagamento das contribuições sociais e impostos, mas também medidas direcionadas às famílias, como o prolongamento dos subsídios de desemprego, o Rendimento Social de Inserção (RSI), complemento solidário de idosos e proteção no arrendamento. Para as empresas acederem às linhas de crédito o Governo impunha algumas condições como o não despedimento dos trabalhadores. Entre outros indicadores que enquadram as medidas prioritárias do Governo, estão o pagamento do IRS por parte dos trabalhadores em *lay-off*, a suspensão dos pagamentos em prestações às finanças e à segurança social até junho de 2020, os apoios a recibos verdes, bem como o Programa SURE. Outras das preocupações que constavam da lista de prioridades do Governo, consistia no incentivo das empresas na aposta na transição digital a curto prazo (Relvas e Pereira, 2020).

Os enquadramentos noticiosos do *Jornal de Negócios*, revelaram desde o início da pandemia que havia uma preocupação constante do Governo e da UE em fazer

face aos problemas que afetavam, sobretudo, as empresas, trabalhadores e famílias, refletidas nas sucessivas medidas políticas que iam sendo propostas, mas que essas medidas eram condicionadas a várias exigências que teriam de ser cumpridas para que fossem concretizadas.

Gráfico 2. Temas (issues) no *Jornal de Negócios* (% artigos, n=312)



Fonte: Análise de conteúdo jornal (SPSS)

Conclusões

A Europa e o Mundo atravessam uma crise sem precedentes, de grande imprevisibilidade com forte impacto na saúde pública dos cidadãos, colocando um grande desafio às pessoas, às instituições e aos “media” pela dimensão do confinamento e do isolamento social que tem vindo a afetar a organização da vida em sociedade à escala global. Desde a ocorrência dos primeiros casos de contágio provocado pela COVID-19 que no plano nacional, o Governo português, e no plano supranacional a UE tem vindo a apresentar possíveis soluções e tem estado permanentemente a (re)definir estratégias para apoiar os cidadãos na resposta a esta crise numa ação coordenada com os Governos de cada Estado-Membro (E-M). Os sucessivos estados de emergência decretados em vários países europeus conduziram à paralisação da economia a uma escala global e europeia, que levou a UE a intervir através de um conjunto de mecanismos e instrumentos para enfrentar os efeitos económicos da crise. As notícias publicadas no contexto da resposta nacional e europeia à crise económica provocada pela COVID-19, refletiram as estratégias discutidas nas instituições da EU e entre os E-M, na forma como iriam ser implementadas as medidas.

Portugal no início da pandemia em março de 2020, ainda não tinha sofrido danos significativos por causa do contágio na Europa pelo novo coronavírus. Houve alguns setores mais expostos, como foi o caso do turismo que tinha registado nesta

um impacto moderado. Pedia-se nesta altura, contenção e frieza para que se pudesse controlar a crise no plano da saúde pública e os riscos económicos. O Governo lançava linhas de crédito para apoiar a tesouraria das empresas afetadas, com uma dotação inicial de 100 milhões de euros. Viviam-se momentos de grande incerteza quanto ao tempo que iria durar a crise e o impacto que a mesma iria ter na economia. A nível europeu, a epidemia revelava-se também um teste à capacidade de a Europa lidar com um novo choque económico. Uma análise da Comissão Europeia apresentada aos membros do Eurogrupo apontava para a possibilidade da entrada em recessão de diversos países. O BCE revelava que estava preparado para tomar medidas apropriadas e direcionadas, na medida em que fossem necessárias e proporcionais aos riscos existentes. Do lado da política monetária, uma das medidas passava pela descida das taxas de juro e por um programa de compra de ativos de emergência pandémica (PEPP) para estimular a procura, facilitando o acesso ao crédito e estimulando um aumento do consumo e do investimento. O BCE preparava-se para comprar ativos para objetivos específicos como por exemplo compra de mais dívida dos países com maiores dificuldades (caso da Itália), ou dos setores de atividade mais afetados como o turismo. Na reunião de líderes europeus do dia 10 de março realizada por videoconferência, Christine Lagarde do BCE alertava que iríamos ter um cenário que lembraria a grande crise financeira de 2008, se não houvesse uma ação coordenada a nível europeu na resposta à crise. A ajuda dos Governos de acordo com a política orçamental, era um dos apoios mais emergentes à economia. As prioridades do Governo passavam pela entrega de fundos às pessoas e às empresas afetadas pela crise, pagamento de subsídio por doença às pessoas que deixassem de trabalhar por causa do vírus e medidas de alívio fiscal. Enquanto os Governos discutiam como iriam reagir à crise, a UE anunciava um pacote orçamental de apoio à economia que superava os 0,1% do PIB da EU, e as atenções viravam-se para Frankfurt e Berlim. O BCE a 12 de março anunciava as medidas que pretendia tomar como resposta ao impacto económico do vírus, mas Christine Lagarde para além de lidar com as habituais divergências dentro do conselho de governadores do banco, foi colocada sob pressão pelos seus homólogos dos EUA e do Reino Unido. Antes de o BCE agir, a Reserva Federal norte-americana e o Banco de Inglaterra anunciavam descidas das taxas de juro de 0,5 pontos percentuais, como resposta preventiva ao efeito recessivo que se espera na economia. Algumas hipóteses foram colocadas em cima da mesa por parte do BCE: 1) descida da taxa de juro de depósitos, nunca superior a 0,1 pp; 2) reforço dos empréstimos de longo prazo à taxa fixa (e muito baixa) que o banco central concede aos bancos centrais da zona euro; e 3) alterações no programa de compra de dívida.

Na apresentação das previsões económicas, a economista-chefe da OCDE, Laurence Boone, defendia que o desafio faz com que a política monetária não fosse a ferramenta mais apropriada. “Não é apenas um choque na procura. É um choque na

confiança e uma disrupção na cadeia de distribuição com a qual os bancos centrais não conseguem lidar sozinhos”. Defendeu ainda medidas urgentes, um “big bang orçamental”. Com a política monetária no limite e taxas de juro reais negativas, lembrou que “não são os bancos centrais que nos vão salvar desta vez, mas os orçamentos dos Estados podem fazê-lo”. Sobre o impacto destas medidas, Boone reiterou: “Não se deve colocar a questão de até que ponto se vai aumentar o défice. Temos simplesmente de o fazer se não queremos juntar uma crise económica a uma crise de saúde.” (Boone citada em Honoré, 2020). Do lado da política orçamental, a resposta ao choque comum exigia um financiamento conjunto recuperando-se o modelo das “eurobonds” (emissão de dívida europeia via emissão de obrigações europeias), no contexto da pandemia denominado “coronabonds”. Na Alemanha, onde inicialmente Angela Merkel tinha mostrado abertura, acabou por recuar, e a Holanda, Áustria e Finlândia também se opuseram à solução de emissão conjunta de dívida, proposta por Itália, França Espanha e Portugal, bem como as linhas de crédito do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) que também continuavam a provocar divergências (Aleixo, 2020). Esta solução previa a emissão de dívida em nome da UE, garantida por todos os Estados-membros, para financiar um plano de recuperação de toda a União. A dívida mutualizada seria destinada a recuperar as economias depois da pandemia da COVID-19 e não a dívida prévia que cada país já tinha contraído nem necessidades futuras. As emissões seriam feitas consoante as necessidades de cada país, mas todos seriam solidariamente responsáveis pelo endividamento.

O BCE lançava o programa de compra de dívida pública, dedicado especialmente ao combate da crise trazida pela pandemia, com o qual iria injetar mais 750 mil milhões de euros na economia até ao final de 2020, e assumia a possibilidade de, no futuro, alterar o limite de 33% para a percentagem de dívida, que podia deter de cada país. Com as economias europeias a sofrerem uma quebra forte da atividade por causa da pandemia, e os Estados obrigados a intervir com vários tipos de apoio financeiro, temia-se que a deterioração inevitável das contas públicas, viesse a assustar os mercados e conduzisse a agravamentos significativos dos custos de financiamento de alguns países (Siza, 2020a, p. 10). A líder da Comissão Europeia – Ursula von der Leyen –, afirmava que a “crise está fora do controlo dos governos” (Von der Leyen, 2020), e propôs a ativação da chamada cláusula geral de exclusão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), suspendendo a obrigação de os Estados-membros limitarem o valor do défice orçamental ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Defendia um regime de flexibilidade total para a aplicação das normas que regulam a política orçamental e económica, para libertar os países dos constrangimentos que os impediriam de acelerar o investimento e a despesa pública. “Isto é único e nunca foi feito antes, mas ativámos hoje a cláusula geral de exclusão” (Von der Leyen, 2020).

A Comissão Europeia acabou por propor a criação de um Fundo de Recuperação Económica, para impulsionar a retoma económica da UE depois da pandemia. A

hipótese discutida implicava usar o orçamento da União como garantia para a emissão de dívida. Bruxelas sublinhava ainda a necessidade de reforçar o Quadro Financeiro Plurianual (AFP) 2021-2027. Entretanto, mobilizava 37 mil milhões de euros para o investimento em resposta ao Coronavírus no setor da saúde, mercado laboral e apoio a PME. Ursula von der Leyen sublinhava que a “iniciativa para o investimento em resposta ao coronavírus” podia crescer dos 25 mil milhões de euros originalmente previstos, através de uma “engenharia financeira” que passava pela mobilização de uma parcela de oito mil milhões de euros entregue aos Estados-membros a título de pré-financiamento para a política de coesão, complementada por uma parcela de 29 mil milhões de euros correspondente ao co-financiamento comunitário inscrito no quadro financeiro plurianual (Ursula von der Leyen citada em Siza, 2020a, p. 10). Entretanto o Parlamento aprovava o que a Comissão propôs, e o Conselho Europeu reunia-se a 23 de abril, e os 27 países da UE acordaram a criação de um Fundo de Recuperação Económica. A Comissão Europeia apontava para “biliões de euros”, mas os detalhes sobre a forma como os fundos iriam ser distribuídos (empréstimos ou subvenções) ainda estavam longe de ser esclarecidos (Suanzes, 2020).

Foi neste contexto de incerteza, negociações e ponderações que os dados empíricos revelaram, que o enquadramento das notícias do *Jornal de Negócios* deu especial ênfase às políticas implementadas pelo Governo português e UE para mitigar os efeitos económicos na economia provocados pela crise da COVID-19. O jornal começou por elencar os principais setores afetados pela crise para depois apresentar as medidas políticas implementadas desde o início da pandemia, tanto a nível nacional como europeu, assim como as discussões no seio das instituições da UE à volta da criação de um Plano de Recuperação Económica. Uma crise com esta dimensão exigia uma resposta urgente e coordenada num espírito de solidariedade. Houve alguma incapacidade inicial na resolução da crise, ligada a alguma descoordenação motivada pela habitual divisão interna entre os países do Norte e Sul (Siza, 2020a), mas a Comissão Europeia acabou por publicar e decidir um conjunto de medidas que foram votadas pelo Parlamento Europeu em plenário no dia 16 e 17 de abril de 2020, e uma resolução histórica no dia 23 de abril de 2020, que foi para além das medidas aprovadas pelo Conselho Europeu, que culminou na criação de um Fundo de Recuperação Económica. O *Jornal de Negócios* acompanhou esse processo, e por isso, os enquadramentos seguiram as recomendações/decisões assumidas pelo Governo e pela UE para mitigar os efeitos económicos da COVID-19. As medidas aprovadas pela Comissão Europeia e aprovadas pelo Parlamento Europeu para a área da economia, passaram inicialmente, como vimos, pela decisão do BCE em comprar ativos no valor de 750 milhões de euros, o que permitiu que os governos e as empresas contraíssem empréstimos a baixas taxas de juro. O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) mobilizou 240 mil milhões de euros, através de linhas de crédito cautelares, que embora fosse dívida, ajudava à economia, e o Banco Europeu de Investimento (BEI)

com a linha de 200 mil milhões para pequenas e médias empresas, era muito importante para a capitalização. O mecanismo SURE, um empréstimo no valor de 100 mil milhões de euros para pagar os *lay off*, iria ajudar os governos a fazer face às questões do emprego. Algumas decisões do Eurogrupo também se revelaram importantes para os Estados-Membros como a flexibilidade dos défices orçamentais. Outro ponto essencial foi a flexibilização dos fundos estruturais.

Os principais temas (*issues*) que serviram estes enquadramentos noticiosos no *Jornal de Negócios*, centraram-se essencialmente, no impacto do coronavírus nas empresas, famílias e no *lay-off*. Do lado das empresas, os enquadramentos das notícias refletiram, sobretudo, as questões ligadas ao diálogo mantido com patrões, confederações patronais e associações setoriais para avaliar consequências do coronavírus e definir recomendações para as empresas, o “salto” para o digital com a flexibilização do trabalho e robotização questionado como o novo normal, o teletrabalho, a quebra das receitas e o acesso a linhas de crédito, a flexibilização de prazos e redução de contribuições sociais para empresas e independentes, suspensão dos períodos de insolvência, aprovação do *lay-off* e definição de prazos e a limitação de despedimentos. Para todas estas questões o Governo português tomou decisões, ao mesmo tempo que nas instituições da UE, discutia-se (e ainda se discute) as respostas e a forma de distribuição do Fundo para ajudar os Estados-Membros a sair da crise, colocando-se um enorme desafio às pessoas e instituições.

Em suma, o enquadramento das notícias no *Jornal de Negócios* nos dois primeiros meses de pandemia, começa, numa primeira fase, por centrar-se na análise e diagnóstico dos efeitos económicos provocados nas famílias, empresas, trabalhadores e alguns setores da economia,, para passar à discussão das medidas políticas (processos de recomendação/decisão e negociação entre os vários E-M) para acabar na estruturação e estabilização de um Plano de Recuperação Económica centrado em mecanismos e instrumentos financeiros para chegar aos setores mais afetados da sociedade.

Bibliografia

- Aleixo, M. (2020, abril 9). Covid-19. Eurogrupo retoma reunião para tentar acordo económico comum. *RTP*. www.rtp.pt/noticias/mundo/covid-19-eurogrupo-reto-ma-reuniao-para-tentar-acordo-economico-comum_n1219515.
- Atalaia, R., & Pereira, C. (2020, março 10). Europa prepara medidas para ajudar a banca. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca—financas/detalhe/europa-prepara-medidas-para-ajudar-a-banca.
- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020a). *Economics in the Time of Covid-19*. CEPR Press.

- Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020b). *Mitigating the Covid economic crisis: Act fast and do whatever it takes*. CEPR Press.
- Cappella, J., & Jamieson K. (1997). *Spiral of Cynicism*. Oxford University Press.
- Carreira, M. (2015). Três crises em 40 anos de Democracia. Programa Olhos nos Olhos. TVI. <http://tviplayer.iol.pt/programa/olhos-nos-olhos/53c6b3963004dc006243d285/episodio/t2e6>.
- Cobb, R., & Elder, C. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. *The Journal of Politics*, 33, 892-915.
- Entman, R. (1994). Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 10, 155-173.
- Gamson, W., & Meyer D. (1996). Framing political opportunity. In D. McAdam *et al.*, (Eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements* (pp. 291-311). 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*. Pantheon Books.
- Gans, H. (2005). *Deciding What's News: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time*. Northwestern University Press.
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching*. University of California Press.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.
- Gradim, A. (2016). *O Enquadramento das notícias*. Coleção Media e Jornalismo: Livros Horizonte.
- Hayes, K. (2014). *Business Journalism: How to Report on Business and Economics*. Apress. https://the-eye.eu/public/concen.org/Nonfiction.Ebooks.JOURNALISM.Pack.Mar.2015-PHC/9781430263494.Apress.Business%20Journalism_%20How%20to%20Report%20on%20Business%20and%20Economics.Keith%20Hayes.Dec%2C2013.pdf.
- Hofferbert, R. (1974). *The study of public policy. The Bobbs-Merrill policy analysis series*. Bobbs-Merrill.
- Honoré, R. (2020, março 30). Coronavirus : L'Europe doit développer des instruments de financement communs. *Les Echos*. www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/coronavirus-leurope-doit-developper-des-instruments-de-financement-communs-1190057.

- Hoppe, R., Graaf, V., & van Dijk, J. (1985). *Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing* [Conference presentation]. Policy Implementation and Policy Evaluation, IPSA, Paris.
- Hoppe, R., Graaf, V., & van Dijk, J. (1985). *Implementation as design problem. Problem tractability, policy theory and feasibility testing* [Conference presentation]. Policy Implementation and Policy Evaluation, IPSA, Paris.
- Iyengar, S. (1991). *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. University of Chicago Press.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1986). Rational choice and the framing of decisions. *The Journal of Business*, 59(4), 251-278.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Little, Brown.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, alternatives and public policies* (2nd ed.). Longman.
- Kosicki, G. (1993). Problems and opportunities in agenda setting research. *Journal of Communication*, 43(2), 100-128.
- Lakoff, G., & Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. Chicago University Press.
- Lança, F. (2020). Flexibilização de prazos e redução de contribuições sociais para empresas e independentes. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/economia/coronavirus/detalhe/flexibilizacao-de-prazos-e-reducao-de-contribicoes-sociais-para-empresas-e-independentes.
- Lusa (2020, março 22). Portugal avança com ajudas estatais de 3 mil milhões para PME afetadas. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/empresas/pme/detalhe/portugal-avanca-com-ajudas-estatais-de-3-mil-milhoes-para-pme-afetadas.
- 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). Lawrence Erlbaum.
- Martins, C. (2007). *30 anos de jornalismo económico em Portugal – 1974-2004*. Livros Horizonte.
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- McCombs, M., & Ghanem S. (2001). The convergence of agenda setting and framing. In S. Reese, O. Gandy, & A. Grant (Eds.), *Framing Public Life* (pp.67-81). Lawrence Erlbaum.
- McCombs, M., Shaw, D., & Weaver, D. (Eds.) (1997). *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*. Lawrence Earlbaum Associates, Inc.

- Miguel, B. (2020, abril 1). Europa trava disputa existencial contra o nacionalismo alimentado pelo coronavírus. *El País*. <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-01/europa-trava-disputa-existencial-contra-o-nacionalismo-alimentado-pelo-coronavirus.html>.
- Milbrath, L. (1965). *Political participation: How and Why do People Get Involved in Politics?*. Rand McNally College Publishing Company.
- Pereira, C. (2020, março 4). Empresas decidem quem faz teletrabalho em caso de isolamento. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/economia/saude/detalhe/empresas-decidem-quem-faz-teletrabalho-em-caso-de-isolamento.
- Porto, M. (2002, outubro 22-26). *Enquadramentos da Mídia e Política* [Conference presentation]. XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, Caxambu/MG, Brasil. www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/26-encontro-anual-da-anpocs/gt-23/gt09-13/4400-mporto-enquadramentos/file.
- Reese, S., Gandy, O., & Grant, A. (2001). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Lawrence Erlbaum.
- Relvas, R., & Pereira, C. (2020, 22 de março). Linhas de crédito impedem qualquer tipo de despedimento?. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/linhas-de-credito-impedem-qualquer-tipo-de-despedimento.
- Relvas, R. (2020a, março 5). Coronavírus: TAP corta custos e propõe licenças sem vencimento. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/empresas/transporte/aviacao/detalhe/tap-corta-custos-e-propoe-licencas-sem-vencimento.
- Relvas, R. (2020b, março 15). Quebras a partir de 20% dão direito a linha de crédito. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/quebras-a-partir-de-20-dao-direito-a-linha-de-credito.
- 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). Lawrence Erlbaum.
- Serrano, E. (2005). Para um estudo do Jornalismo em Portugal (1976-2001). *Padrões jornalísticos na cobertura de eleições presidenciais* [Unpublished doctoral dissertation]. ISCTE. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/623/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20doutoramento.pdf>.
- Siza, R. (2020a, março 27). Crise provocada pela pandemia expõe as velhas divisões da União Europeia. *Jornal Público*, p. 12.

- Siza, R. (2020b, abril 23). Conselho Europeu aprova fundo de recuperação, Comissão sinaliza maior “poder de fogo”. *Jornal Público*. Disponível em www.publico.pt/2020/04/23/economia/noticia/conselho-europeu-aprova-fundo-recuperacao-comissao-sinaliza-maior-fogo-1913639?utm_term=Fundo+que+pode+ser+de+bilhoes+da+esperanca+a+UE.+Como+sera+o+Verao+e+o+regresso+a+%22normalidade%22%3F&utm_campaign=PUBLICO&utm_source=e-voi&utm_medium=email.
- Suanzes, P. (2020, abril 24). Lagarde pide a los líderes de la UE que reaccionen: “El PIB caerá un 15%”. *El País*, p. 8.
- Traquina, N. (2000). *O Poder do Jornalismo – Análise e Textos da Teoria do Agendamento*. Minerva Coimbra.
- Tuchman, G. (1978). *Making News, A Study in the Construction of Reality*. The Free Press.
- Varzim, T. (2020, março 12). BCE pressiona governos a usarem a bazuca orçamental. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/economia/politica-monetaria/detalhe/bce-pressiona-governos-a-usarem-a-bazuca-orcamental.
- Veríssimo, A. (2020, março 2). com padrões para avaliar medidas para empresas. *Jornal de Negócios*. www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/coronavirus-economia-reune-hoje-com-patroes-para-avaliar-medidas-para-empresas.
- Von der Leyen, U. (2020). Twitter no dia 20 de março. *Twitter*. <https://twitter.com/vonderleyen/status/1241039298083897346>.
- Williams Jr., W., Shapiro, M., & Craig, C. (1991). The impact of campaign agendas on perceptions of issues. In D. Protess, & M. McCombs (Eds.), *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking* (pp. 251-259). 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 University Press.
- Wyplosz, C. (2020, junho 4). So Far, So Good: And Now Don't Be Afraid of Moral Hazard. *Vox EU*. <https://voxeu.org/article/so-far-so-good-and-now-don-t-be-afraid-moral-hazard>.