

**A COBERTURA DO  
BNDES NOS GOVERNOS  
FHC E LULA: bases  
ortodoxas nas narrativas  
sobre privatizações e  
PAC**

THE MEDIA COVERAGE ABOUT BNDES  
IN THE FHC AND LULA GOVERNMENTS:  
orthodox bases in narratives on  
privatizations and PAC

LA COBERTURA DEL BNDES EN LOS  
GOBIERNOS FHC Y LULA: bases  
ortodoxas en las narrativas sobre  
privatizaciones y PAC

**Thaize Ferreira Macêdo Rosa<sup>1</sup>**  
**Antonio José Pedroso<sup>2, 3</sup>**

**RESUMO**

O estudo buscou analisar as relações entre economia e mídia, de forma a demonstrar suas particularidades e afinidades através da análise sobre o tratamento da imprensa brasileira ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A pesquisa partiu dos seguintes pressupostos. O jornalismo, em especial o econômico, se constitui campo de produção simbólica marcado pelas relações de autonomia e heteronomia em relação a outros campos, especificamente o dos economistas. O BNDES é uma importante instituição de formação e atuação do campo dos economistas e

<sup>1</sup> Jornalista. Mestre em Comunicação e Sociedade pelo Programa de Pós-graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM-UFT). E-mail: [thaizefmacedo@gmail.com](mailto:thaizefmacedo@gmail.com).

<sup>2</sup> Sociólogo. Doutor em Ciências Sociais (UFSCar). Professore Adjunto IV da UFT. Pesquisador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) e Comunicação e Sociedade (PPGCOM) da UFT. Desde 2009 é bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq com projetos sobre mídia e economia no Brasil, especialmente sobre o jornalismo econômico. E-mail: [ajpedrosoneo@uol.com.br](mailto:ajpedrosoneo@uol.com.br).

<sup>3</sup> Endereço de contato dos autores (por correspondência): Universidade Federal do Tocantins, campus Palmas, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM-UFT). Quadra 109 Norte Avenida NS 15, CEP: 77001-090 - Palmas, TO – Brasil.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

teve suas funções alteradas nos governos dos ex-presidentes do Brasil Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), de forma a estar mais alinhado com o viés ortodoxo/liberal no primeiro e heterodoxo/(neo)desenvolvimentista no segundo. Assim, foi aplicada a análise de enquadramento nas matérias sobre o BNDES que constavam nas editoriais de dos jornais Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo nos anos 1996 a 1998, para representar o período FHC, e 2007 a 2009, do governo Lula. A análise identificou que os enquadramentos acionados para tratar o BNDES no período foram alinhados com uma visão ortodoxa da economia, tanto quanto à incidência de framings especificamente ligados a um ou outro polo do campo do pensamento econômico, quanto à observação de enquadramentos imbuídos de cargas de julgamento negativo no período considerado (neo)desenvolvimentista do Banco. Essa afinidade revelou que campos do jornalismo econômico e dos economistas se relacionam de tal maneira a fazer com que princípios simbólicos e tomadas de posição do segundo se reproduzam no primeiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Produção Simbólica; Jornalismo Econômico; BNDES; Campo dos Economistas; Enquadramentos.

#### **ABSTRACT**

This study sought to analyze the relations between economy and the media, in order to demonstrate their particularities and affinities through the analysis of the treatment of the Brazilian press to the National Bank for Economic and Social Development (BNDES). The following assumptions based the research. Journalism, especially the economic one, constitutes a field of symbolic production characterized by relations of autonomy and heteronomy towards to other fields, specifically that of economists. BNDES is an important institution for training and acting in the field of economists and has had its functions changed in the governments of the former presidents of Brazil Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), being more aligned with the orthodox/liberal bias in the first, and heterodox/(neo)developmentalist in the second. Thus, mediatic framing analysis

was performed in the articles of the economics-oriented publications about the BNDES in the newspapers Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo and O Globo, in the years of 1996 to 1998, representing the FHC period, and of 2007 to 2009, of the Lula government. The analysis identified that the framings applied to treat the BNDES in the period were aligned with an orthodox view of the economy, as far as the incidence of framings specifically linked to one or another pole of the field of economic thought, as far as the observation of frames imbued with negative judgment in the considered (neo) developmental period of the Bank. This affinity revealed that fields of economic journalism and economists are so closely related that symbolic principles and positions of the latter are reproduced in the former.

**KEYWORDS:** Symbolic Production; Economic Journalism; BNDES; Field of Economists; Frames.

## RESUMEN

El estudio buscó analizar las relaciones entre economía y medios, para demostrar sus particularidades y afinidades a través del análisis sobre el tratamiento de la prensa brasileña al Banco Nacional del Desarrollo Económico y Social (BNDES). La investigación partió de los siguientes supuestos. El periodismo, en especial el económico, se constituye campo de producción simbólica marcado por las relaciones de autonomía y heteronomía en relación a otros campos, específicamente el de los economistas. El BNDES es una importante institución de formación y actuación del campo de los economistas y tuvo sus funciones alteradas en los gobiernos de los ex presidentes de Brasil Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), para estar más alineado con el sesgo ortodoxo / liberal en el primero y heterodoxo / (neo) desarrollista en el segundo. Así, se aplicó el análisis de encuadramiento en las materias sobre el BNDES que constaban en las editoriales de los periódicos Folha de São Paulo, El Estado de São Paulo y O Globo en los años 1996 a 1998, para representar el período FHC, y 2007 a 2009, del gobierno de Lula. El análisis identificó que los encuadres accionados para tratar el BNDES en el período fueron alineados con una visión ortodoxa de la

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

economía, tanto en cuanto a la incidencia de framings específicamente ligados a uno u otro polo del campo del pensamiento económico, en cuanto a la observación de encuadres imbuidos de cargas de carga juicio negativo en el período considerado (neo) desarrollista del Banco. Esta afinidad reveló que campos del periodismo económico y de los economistas se relacionan de tal manera a hacer que principios simbólicos y tomas de posición del segundo se reproduzcan en el primero..

**PALABRAS CLAVE:** Producción Simbólica; Periodismo Económico; BNDES; Campo de los Economistas; Marcos.

Recebido em: 19.03.2019. Aceito em: 11.05.2019. Publicado em: 01.07.2019.

## Introdução

A produção jornalística, desde sua origem até a atualidade, por diversas etapas pelas quais passam o seu produto – cobertura informativa e/ou opinativa de fatos – se apresenta como orientada pelos valores máximos da objetividade, imparcialidade e neutralidade (SCHUDSON, 1981; TUCHMAN, 1999). No entanto, vários estudos indicam que essa apresentação é equivocada, é mítica e o mais aceitável é uma visão de ideal a ser atingido. O que se dá é que diversos fatores influenciam no modo de fazer do jornalismo, constringendo os esforços em direção a esse ideal. Enfim, os textos jornalísticos não podem ser vistos de forma separada do sistema social no qual estão inseridos (SCHUDSON, 1981; BOURDIEU, 1997; TUCHMAN, 1999; CHAMPAGNE, 1998; HACKET, 1999; HAAL et al, 1999).

Nesse sentido, o jornalismo pode ser considerado um campo de produção de “bens simbólicos” em que vários agentes de produção, a partir de seus produtos, realizam “tomadas de posição” e, sobretudo, se encontram em constante “luta simbólica” (BOURDIEU, 2010). Entende-se, assim, que o jornalismo seleciona e trata os fatos e acontecimentos de acordo com um aparato cognitivo existente (TUCHMAN, 1999; HAAL et al, 1999; CHAMPAGNE, 1998). Neste quadro, o enfoque lançado sobre assuntos, conflitos e temas depende de um cenário externo que produz marcas e é marcado pelo jornalismo, enquanto construtor de uma realidade social. Quanto à relação com outros campos, considera-se, desse modo, que mídia, economia e política são campos com intersecções que merecem ser investigadas (BOURDIEU, 1997; CHAMPAGNE, 1995). É neste contexto de influências sociais que também o jornalismo econômico se insere (DUVAL, 2015; PEDROSO; UNDURRAGA, 2017).

Nessa perspectiva, o campo dos economistas brasileiros é marcado por tomadas de posições que levam em consideração linhas de pensamento econômico. Estas linhas de pensamento estão presentes nos governos e, como não poderia deixar de ser, também encontram espaço no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES é um dos locus de formação e de atuação dos profissionais do campo os economistas brasileiros, sendo também um espaço social de lutas desses agentes (LOUREIRO, 1997).

A atuação do BNDES, fortemente relacionada com o contexto econômico e simbólico dos governos e da sociedade, apresentou pontos de mudanças em sua trajetória, o que indiscutivelmente ocorreu nas décadas de 1990 e 2000, especialmente nos governos FHC e Lula. Estas alterações também demonstraram a existência de diferentes linhas de pensamento econômico dentro do próprio BNDES, que por vezes se adaptou e por vezes agendou as políticas de desenvolvimento do país.

Nesse contexto, esta pesquisa analisa como a mídia econômica brasileira tratou o BNDES em dois momentos históricos distintos quanto à sua estratégia econômica: de 1995 a 2002 no governo Fernando Henrique Cardoso, período FHC; e de 2003 a 2010 no governo de Luís Inácio Lula da Silva, período Lula. É possível denotar que o BNDES teve linhas de atuação diferentes nestes dois governos: mais voltado para as privatizações e políticas de estabilização econômica no período FHC, demonstrando mais alinhamento com uma visão ortodoxa da economia; mais centrado em desenvolvimento de políticas industriais no período Lula, caracterizando uma inflexão para o lado mais heterodoxo do pensamento econômico.

O BNDES se constitui, conforme Loureiro (1997), espaço de formação e atuação dos profissionais do campo dos economistas. Desde sua formação, o

desempenho do Banco é marcado por este cenário de lutas simbólicas que envolvem os governos, a política e a economia brasileira. Mas, e como o jornalismo de economia apresenta as atuações do BNDES para a sociedade? Ele se envolve nessas lutas, implícita ou explicitamente? Tendo em conta que o jornalismo econômico, em maior ou menor medida, participa da construção social da realidade de modo seletivo, pode-se perguntar que dimensões das ações do BNDES ele deu mais ou menos relevância, ou não, em um governo e no outro.

Tendo em conta que as notícias auxiliam no processo de construção da realidade social – ao descrever práticas, acontecimentos, fenômenos – elas, ao mesmo tempo, os definem, moldam, dão significados. Uma noção importante e operacional, criada por Goffman (1974), para entender como as notícias atuam nesse processo é a de quadros simbólicos ou framing, que organizam e dão sentido às práticas, acontecimentos e fenômenos. Conforme Entman (1993), framings operam seleções e dão destaques a certos aspectos dos acontecimentos, de modo que “enquadrar é selecionar alguns aspectos da realidade apercebida e fazê-los mais salientes em um texto comunicativo, de tal forma a promover uma definição de problema particular, interpretação causal, avaliação moral e/ou recomendação de tratamento para o item descrito” (ENTMAN, 1993, p. 52).

Desse modo, nesta pesquisa buscamos responder às seguintes perguntas: como a mídia econômica brasileira tratou as mudanças de ações/políticas do BNDES durante os governos FHC e Lula? Quais framings tiveram predominância no campo do jornalismo econômico para expor e analisar a atuação e o contexto ideológico do BNDES em cada um desses períodos? Assim, fizemos a análise da frequência dos framings, comparando se eles são mais, menos ou

nada pertinentes às linhas de pensamento constitutivas do campo dos economistas brasileiros.

Para responder às questões – identificar e analisar os framings das matérias sobre o BNDES – foram observadas as matérias jornalísticas das editorias de economia dos principais jornais impressos brasileiros nos períodos dos governos FHC e Lula: Folha de São Paulo (JFSP), O Estado de São Paulo (JOESP) e O Globo (JOG).

Este artigo tem as seguintes seções: concepções sobre o campo do jornalismo, noções da sociologia da produção de notícias e estudos sobre o jornalismo econômico; BNDES e seus modelos de desenvolvimentos nos governos FHC e Lula; metodologia da pesquisa, com a grade de framings; os resultados obtidos pela análise, apresentados de forma geral e por período; a discussão da análise realizada sob a perspectiva das lutas simbólicas do campo jornalístico e dos economistas; e, por fim, considerações finais sobre contribuições e limitações do estudo.

### **O campo do jornalismo**

Os pressupostos teóricos deste trabalho tratam o jornalismo como campo de produção simbólica, sob a perspectiva de Bourdieu, que analisou o campo jornalístico a fim de decifrar a influência que os mecanismos do campo possuem sobre outros campos de produção simbólica – como o jurídico, o científico e o artístico – e também como outros campos exercem influência sobre ele. Para isso, o autor se debruçou a explicar algumas regras próprias do campo do jornalismo, como campo de lutas e de forças simbólicas em que os agentes atuam para legitimar a sua posição por meio de normas internas, mas também afetado por fatores externos. O autor define que “o mundo do



jornalismo é um microcosmo que tem leis próprias e que é definido por sua posição no mundo global e pelas atrações e repulsões que sofre da parte dos outros microcosmos” (BOURDIEU, 1997, p. 55).

Tratar o jornalismo como campo relativamente autônomo quer dizer que o que nele acontece não pode ser apenas explicado por fatores econômicos, por exemplo, mas deve ser visto considerando as regras internas do campo jornalístico. É necessário levar em conta a situação de luta em que órgãos de jornalismo e jornalistas estão com seus concorrentes e as relações de força invisíveis que podem ser percebidas através de indicadores como fatias de mercado, força junto aos anunciantes e capital coletivo de jornalistas de prestígio (BOURDIEU, 1997).

Em sua análise sobre o campo jornalístico, Bourdieu (1997) ainda aponta outra particularidade, que é o maior grau de dependência em relação às forças externas do que todos os campos de produção cultural, fazendo entender que a autonomia do campo jornalístico é relativa. As imposições do mercado são fortes e, em se tratando de meio de comunicação privado, quando se defronta entre o cultural e o comercial, este último tende a vencer. O peso da lógica comercial se faz tão intenso que o sistema de sanções positivas e negativas imposto aos agentes em outros campos de produção cultural não tem o mesmo poder no campo jornalístico.

A autonomia do campo jornalístico também é relativizada por Marchetti (2008), que menciona variáveis úteis para se pensar as relações do jornalismo com outros campos e o seu grau de autonomia. Nesse sentido, a questão econômica, política (condições de acesso a informação e o controle variam de acordo com os universos sociais, como, por exemplo, jurídico, científico e médico), o grau de imposição da lógica jornalística sobre a hierarquização e

definição de problemas públicos (capacidade de pautar a sociedade), as características dos agentes sociais e as trajetórias acadêmicas e sociais dos agentes do campo são importantes para tratar a relação entre a produção jornalística e os demais campos da sociedade (MARCHETTI, 2008). Esses fatores denotam que o campo jornalístico não é efetivamente autônomo, mas possui relação com outros campos que buscam também impor poder simbólico interna e externamente.

Outras forças não econômicas também limitam a autonomia da estrutura do campo jornalístico: o monopólio das fontes oficiais, a luta entre fontes e jornalistas e o poder simbólico do Estado. Assim, as fontes oficiais – polícia, autoridades e cientistas, por exemplo – tentam manipular as informações ou os agentes transmissores e a imprensa tenta manipular os detentores das informações para ter exclusividade. O Estado tem o poder de, com uma entrevista coletiva, por exemplo, mudar a “ordem do dia e a hierarquia dos acontecimentos que se impõem aos jornais” (BOURDIEU, 1997, p. 104).

Como efeito da estrutura do campo jornalístico sobre os outros campos de produção cultural, Bourdieu (1997) observa o reforço do fator comercial sobre esses campos. Com jornais e jornalistas “sérios” cedendo aos princípios da lógica de mercado, a legitimidade pela “visibilidade na mídia” tende a substituir, para alguns produtos e produtores de bens simbólicos, de forma aparentemente democrática, o veredito das lógicas internas dos campos. Para o autor, esse reforço do econômico provoca uma ameaça à autonomia dos campos de produção. Para a esta pesquisa, partimos do pressuposto de que a estrutura do campo do jornalismo possui relações com os campos de produção simbólica que envolvem o desenvolvimento político-econômico no qual o

BNDES está inserido, sendo influenciado e impactando esses sistemas simbólicos.

### **Sociologia da produção de notícias**

Tratando a notícia e suas variantes como os principais bens simbólicos produzidos pelo campo jornalístico, tem-se, de um lado, o desenvolvimento da notícia como uma realidade construída pelos jornalistas e organizações de imprensa, que agem de forma a definir, em conjunto com a estrutura social, as normas sobre o que é notícia. Essa perspectiva, por outro lado, também a denota a notícia como fator de construção da realidade (MORLOTCH; LESTER, 1999; TUCHMAN, 2002; SCHUDSON, 1989, WEBER, 1992).

Tuchman (2002) afirma que as notícias auxiliam no processo de construção da realidade social “como um fenômeno social partilhado”, visto que ao descrever os acontecimentos, elas “definem e moldam” a ocorrência, impondo-lhes significações (p. 94-95). Um conceito de importância para se entender como as notícias atuam no processo de construção da realidade social é a noção de quadro simbólico, de Goffman (1974), que é responsável por organizar e dar sentido aos acontecimentos. As notícias possuem quadros simbólicos responsáveis por organizar a realidade do cotidiano, sendo parte desta mesma realidade, atraindo para si o seu caráter público (TUCHMAN, 2002).

A noção de quadros simbólicos coloca em cheque um dos paradigmas dos estudos sobre a produção jornalística: o da objetividade. Ela é uma ideologia dos profissionais do campo jornalístico já há algum tempo professada como valor da profissão, a partir de uma analogia à objetividade científica, no sentido de que, ao reportar os acontecimentos, os jornalistas se detêm aos fatos

e são imparciais. Entende-se que a objetividade jornalística, além de ser um mecanismo de defesa procedimental dos profissionais e forma de sustentar a atividade em vista do reconhecimento da subjetividade na produção de notícias, é uma questão relativamente superada (SCHUDSON, 1989; TUCHMAN, 1999).

Apesar da quebra do paradigma (HACKET, 1999), a parcialidade e a objetividade estão tão impregnadas aos estudos dos media noticiosos que ignorá-los provocaria isolamento. Conforme Hacket (1999) e Hall et al (1999), uma solução para as pesquisas sobre a produção de notícias é se pensar no papel determinante da ideologia no fazer jornalístico. Este tipo de abordagem é mais abrangente do que o conceito de parcialidade e mais eficaz do que as perspectivas organizacionais (HACKET, 1999). Assim, estudar a ideologia que ordena a produção jornalística é mais eficiente do ponto de vista de demonstrar os sistemas em que a mídia está inserida e que afetam na produção oferecida ao público (HACKET, 1999; HALL et al, 1999).

Dessa forma, utilizamos neste trabalho a relação da ideologia como enquadramento, proposta por Hacket (1999) e Hall et al (1999). Hacket (1999) parte de Gitlin (1980) para definir que enquadramentos são “padrões persistentes de cognição, interpretação, apresentação, seleção, ênfase e exclusão, através dos quais aqueles que trabalham os símbolos organizam geralmente o discurso, tanto verbal como visual” (1999, p. 120-121). Assim, não se pode deixar de considerar a grande influência da estrutura do campo jornalístico e dos fatores externos a esse campo sobre a produção de notícias. Esta estrutura faz com que o profissional jornalista e as empresas de mídia acionem quadros simbólicos gerais para o processo de contar histórias.

### **Jornalismo econômico**

Mais especificamente sobre o jornalismo econômico, é importante destacar que a mídia, a política e a economia são campos sociais que possuem intersecções, mas que são constantemente negadas e neutralizadas pelos argumentos dos valores essenciais de cada campo, quais sejam objetividade, bem comum e racionalidade (ASSIS, 2017). Essas intersecções agem, em determinados momentos, a fim de consolidar um olhar, enquadramento, e, dessa forma, dominar o “pensável” através do controle das estruturas cognitivas. É nessa área em que os campos se relacionam que é possível notar a maior ou menor autonomia ou heteronomia de um campo em relação a outro e, de forma mais interessante para este estudo, qual é o estado dessa relação entre o campo dos economistas e dos jornalistas

Nesse sentido, o jornalismo e a disciplina economia se aproximam porque o primeiro se diz pautado democracia e informação dos fatos que levam à dedução, previsão e prescrição, que são, teoricamente, características da segunda (PULITI, 2009). Assim, a economia é utilizada como lente interpretativa para os fatos pelo jornalismo, tornando possível que o aparato simbólico das escolas de pensamento econômico, tidos como legítimos dentro do campo dos economistas, perpassem às páginas dos jornais e análises supostamente baseadas na racionalidade e objetividade (ASSIS, 2017). O jornalismo econômico é, nesse sentido, um campo altamente dependente do econômico, inclusive do campo dos profissionais economistas, até mesmo pelas regras da audiência (BOURDIEU, 1997), provocando o papel de consolidador de visões econômicas hegemônicas pela mídia (ASSIS, 2017).

A partir da interação entre o campo dos jornalistas econômicos, subcampo do jornalismo, e o campo dos economistas, destacamos que o

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

jornalismo econômico não concede espaço igual a agentes e visões de economia. Conforme Pedroso Neto e Undurraga (2017), existe uma hierarquia de princípios cognitivos que afetam os jornalistas e os enquadramentos no sentido de reproduzir visões dominantes no campo do jornalismo econômico. Existe uma relação entre os agentes do campo do jornalismo econômico e os “agentes eficientes” do campo econômico— economistas, banqueiros, pessoal de negócios e agentes financeiros—em que os jornalistas especializados em economia alcançam o topo de suas carreiras tratando a economia pela visão dos economistas de orientação hegemônica (PEDROSO NETO; UNDURRAGA, 2017).

A partir dessa linha de pensamento, temos que o jornalismo aplica critérios de ordenação e diversos podem ser os fatores que influenciam na produção jornalística. Avançando nessa direção, entendemos ainda que o jornalismo econômico é um subcampo do jornalismo, em que são produzidos bens simbólicos, como textos, colunas, editoriais e notícias (PEDROSO NETO, 2015). Os agentes do campo do jornalismo econômico cultivam relações com jornalistas e agentes do campo dos economistas (PEDROSO NETO; UNDURRAGA, 2017; PEDROSO NETO, 2015).

O campo dos economistas brasileiro é descrito por Loureiro (1997) como um espaço social em que seus agentes se tornaram elite dirigente no Brasil através da formação acadêmica nas escolas de economia, nas práticas dentro dos órgãos governamentais e no bojo das lutas político-ideológicas do país. Nesse sentido, Loureiro (1997, 2006) destaca que o conhecimento econômico se tornou recurso político e não é consensual, sendo objeto de disputas entre os grupos de economistas e uma das bases de organização do seu espaço social.

A partir da perspectiva de campo de economistas no Brasil como espaço social de lutas a respeito do conhecimento econômico que implicam rumos e tomadas de decisões diferentes quanto às políticas econômicas, os agentes deste campo se relacionam de forma bastante frequente com o campo do jornalismo econômico. Nesse sentido, Pedroso Neto e Undurruga (2017) investigaram os vínculos entre a elite do campo dos jornalistas econômicos e os agentes eficientes do campo dos economistas brasileiros –aqueles com visões financeirizadas, como banqueiros, operadores de mercado, economistas de corrente ortodoxa e diretores do Bacen, por exemplo. Eles conseguiram demonstrar haver uma afinidade eletiva, que, além de contribuir para a ascensão dos jornalistas no próprio campo, influenciam sobremaneira a discussão econômica do país, pois agem sobre os enquadramentos e tratamentos dados aos fatos econômicos (PEDROSO NETO; UNDURRAGA, 2017).

No contexto do campo dos economistas, Loureiro (1997, 2006) e Klüger (2017) apresentam, em seus trabalhos sobre as relações e disputas mantidas no campo dos economistas no Brasil desde a década de 1940, o BNDES como importante local de formação profissional e execução das lutas do referido campo. Nesse sentido, Loureiro recorre a Martins (1976) para definir a importância do então chamado BNDE no início do processo de formação do campo dos economistas no Brasil, dizendo que o Banco se constituiu como uma agência que permitiu o desenvolvimento de uma expertise dos profissionais de economia, que era de pensar a economia em termos globais, e influenciaram no processo de legitimidade dado aos técnicos como novo corpo da elite dirigente (LOUREIRO, 1997).

O BNDES, além de possuir importância operacional na implementação de estratégias de economia do País, também exerceu poder de agendamento das

políticas econômicas dos governos em diferentes momentos e é espaço de disputas simbólicas estruturantes do campo dos economistas brasileiros. É a partir da importância do BNDES nesse campo e da relação com o campo do jornalismo econômico, que esta pesquisa busca investigar, através dos framings utilizadas em seus produtos, como a mídia tratou o Banco que guarda relação direta com as visões de mundo que os diferentes agentes do campo dos economistas buscam consolidar e executar na sociedade.

### **BNDES: dois modelos de banco de desenvolvimento**

As políticas econômicas dos governos FHC e Lula se assemelharam e diferenciaram em pontos centrais. Quanto à necessidade da estabilização econômica e da valorização do real, com políticas de ajuste fiscal, a literatura apontou que Lula seguiu os mesmos passos de FHC, tendo, por vezes, aprofundando a hegemonia liberal. Sallum Jr. e Goulart (2016) argumentam que, diferentemente de várias interpretações, o liberalismo foi implantado de forma moderada no Brasil nos anos 1990, devido ao ideário democrático e dissidências internas do próprio governo, resultando em um modelo moderadamente liberal, mas hegemônico.

Comparando as políticas econômicas dos dois governos, os autores defendem que o período Lula continuou e aprofundou o movimento iniciado, "combinando a manutenção da política macroeconômica, notadamente em suas dimensões cambial e monetária, à qual foi agregada um maior impulso desenvolvimentista e forte ação distributiva" (SALLUM JR.; GOULART, 2016, p. 131). O que teria realmente ocorrido, sobretudo no governo Lula, conforme Sallum Jr. e Goulart (2016), seria um esmaecimento do ideário neoliberal e aprofundamento da hegemonia liberal, em que noções relativamente ortodoxas



de política macroeconômica e em favor do mercado se articularam com políticas sociais voltadas aos menos favorecidos. Já Hirt (2016) é mais incisiva e afirma que, no governo FHC, estabeleceu-se uma hegemonia de orientação neoliberal comandados pelo capital financeiro sobre os outros setores do grupo no poder, enquanto no governo Lula há uma reacomodação em que as estratégias de desenvolvimento liberal e desenvolvimentistas encontraram locus de ação e retórica.

Apesar da visão de continuidade na política econômica e aprofundamento da hegemonia liberal que está em vigor no país desde 1995, vários são os estudiosos, inclusive Sallum Jr. e Goulart (2016), que apontam uma mudança estrutural no papel e atuação do BNDES nos dois governos. O BNDES, a partir de 2003, redirecionou suas prioridades para realizar investimentos que buscassem o desenvolvimento das empresas nacionais, enquanto que, no governo anterior, buscou privilegiar as privatizações (SALLUM JR.; GOULART, 2016).

Além disso, a literatura aponta o BNDES como fundamental no governo FHC, mas com transformações profundas em sua organização e ideário de orientação, tais como eram antes. Diniz (2004) argumenta que o BNDES passou de agente desenvolvimentista, como o foi até início da década de 1980, a gestor das privatizações, no fim da década de 1980 e se aprofundando durante o segundo governo FHC. Sobre essa mudança de direção, Costa et al. (2016) defendem que tenha começado nos anos 1980 e se aprofundado na década de 1990, período no qual o Banco teria se caracterizado por sua flexibilidade frente aos acontecimentos econômicos e políticos nacionais e mundiais. O BNDES se adaptou ao ambiente de transformações, sendo, por vezes, objeto e artífice,

como ocorreu no caso das privatizações, cujo programa foi por ela gestado (COSTA et al., 2016).

Sobre a atuação do BNDES na década de 1990, é importante ressaltar que o papel que desempenhou foi fundamental e alinhado às prioridades e objetivos da política macroeconômica (COSTA, 2006). Houve, inclusive, expansão do Banco, o que pode parecer paradoxal, por se tratar de um banco de desenvolvimento, cuja atuação historicamente teria sido voltada para o fortalecimento da indústria e empresariado nacional através de investimentos de longo prazo (COSTA et al., 2016). A ampliação de uma instituição estatal em pleno período de reformas neoliberais, em que várias empresas foram desestatizadas, é explicada, conforme Costa et al (2016), pela grande capacidade do BNDES em mobilizar créditos e pelo fato de que o empresariado brasileiro nunca prescindiu de seu banco de desenvolvimento.

Ademais, o BNDES, no governo FHC, apesar de ainda continuar com políticas industriais, não conseguiu pautar a agenda do governo para políticas de desenvolvimento e industriais (COSTA, 2006; HIRT, 2016), agindo principalmente como “instrumento” do governo de forma a viabilizar as metas macroeconômicas e compensar os efeitos por ela causados (COSTA, 2006, 2011). Daí surge o seu papel tão forte nas privatizações, estratégia de mercado alinhada com o pensamento econômico ortodoxo.

O Banco, além de atuar de forma intensa nas privatizações de empresas federais que vinham ocorrendo sob a forma de política de Estado desde o governo Collor, também foi central no ajuste fiscal e desestatizações estaduais nos governos FHC (COSTA, 2011). Ainda sobre a atuação do BNDES na era FHC, Costa (2011) ressalta que “ao longo de sua história, seu papel decisivo esteve atrelado à formulação e à implementação de políticas industriais e de

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

desenvolvimento, sendo a questão macroeconômica uma novidade na sua trajetória” (p. 263).

A atuação do BNDES nos governos FHC foi marcada por um grande esforço financeiro e de pessoal para as privatizações e, conforme Costa et al. (2016), foi o aspecto mais marcante de sua atuação. No entanto, o foco da atuação em setores geradores de emprego, como o de comércio e serviços, além da parca ação em desconcentração regional e ineficiência do incentivo à indústria, demonstram o comportamento meramente compensatório do Banco nesse período (COSTA, 2011). O BNDES, ainda conforme Costa (2011), não buscou elaborar uma política industrial que coadunasse os objetivos da estabilização, atuando de forma paliativa para mitigar os efeitos da política macroeconômica e auxiliar em seu aprofundamento, pela atuação nas privatizações e no ajuste fiscal.

Nesse sentido, “a instituição torna, na década de 90, secundária a visão estratégica, própria de bancos de desenvolvimento” (COSTA, 2006, p. 8) e “não busca viabilizar uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo” (COSTA, 2011, p. 191). As funções estratégicas desempenhadas pelo Banco só se referiam à política de estabilização, ou seja, privatizações, estímulo às exportações e geração de empregos, fazendo com que órgão mais se adaptasse do que propusessem novos rumos (COSTA, 2011). A autora ainda explica que apesar das privatizações já serem defendidas pelo Banco antes desse período, a forma como foram implementadas não coincidiram com uma política industrial. Assim, as ações de estímulo à exportação e geração de empregos, através do investimento no setor de serviços, foram apenas compensatórias e não eram resultado de um planejamento para o desenvolvimento (COSTA, 2006, 2011).

Além da falta de agendamento da política econômica rumo ao desenvolvimento de políticas industriais vistas como prioritárias pela própria retórica do Banco, é interessante destacar a aproximação do mercado de capitais como mais um indicativo de ação alinhada com a visão neoliberalizante que sempre foi a mais forte no governo FHC. Para boa parte da literatura, os anos que se seguiriam buscariam contrastar com essa corrente de pensamento econômico dentro do BNDES, através de uma atuação mais voltada ao polo desenvolvimentista do campo dos economistas (LOUREIRO, 1997; KLÜGER, 2017).

A chegada de Lula à Presidência da República em 2003 trouxe continuidades e mudanças em relação ao governo anterior. Apesar das dissidências entre os teóricos sobre o nível de liberalismo do governo Lula, é clara uma reorientação para o desenvolvimentismo ou liberal-desenvolvimentismo, especialmente no que diz respeito à atuação do BNDES. Os pesquisadores também salientam que o governo foi caracterizado por unir políticas macroeconômicas voltadas para o mercado financeiro e políticas sociais de distribuição de renda e fortalecimento do capital nacional, ou seja, liberais e desenvolvimentistas tinham locus de atuação no governo Lula. Além disso, quanto à atuação do BNDES, tem-se claro ponto de alteração de fluxo, ou mesmo volta ao rumo desenvolvimentista, através das políticas implementadas com objetivo de melhorar a competitividade das empresas brasileiras e o peso da economia do País no mercado internacional.

O BNDES se tornou o lugar de rearticulação de investimentos de longo prazo amparados em um ideal neodesenvolvimentista (HIRT, 2016). Ademais, para Costa (2006), especialmente no início do governo Lula, o Banco tornou-se local de resistência às políticas macroeconômicas voltadas para a estabilização

em detrimento do investimento em desenvolvimento, demonstrado inclusive pelos conflitos abertos entre as direções do BNDES, Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento. O Banco foi, dessa maneira, um dos pólos desenvolvimentistas do governo Lula (COSTA, 2006), sendo formulador de política industrial e agente financiador dos investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana do país.

À medida em que o governo Lula foi marcado pela presença de representantes de distintas visões de desenvolvimento, o BNDES se tornou um “centro de poder”, atuando como peça chave nas medidas neodesenvolvimentistas do governo que buscava atender interesses de classes populares e industriais (BUGIATO, 2016, p. 235). Assim, mais uma vez, o BNDES foi protagonista na política econômica do Estado, destacando-se agora também seu papel na política externa do governo através da internacionalização de empresas e investimentos em infraestrutura no Brasil e no restante da América Latina. No entanto, o que se destaca é que, diferentemente do que ocorreu no governo FHC, esse protagonismo se deu de forma mais autônoma do centro decisório das políticas macroeconômicas e retomando um papel que havia sido deixado de lado na década de 1990, o de agente de fomento à produção brasileira (HIRT, 2016; BUGIATO, 2016; COSTA et al, 2016; COSTA, 2011; COUTO; TRINTIM, 2012).

Dessa forma, conforme Costa (2006) quando a autora salienta que essas mudanças de atuação do BNDES e o estudo de sua trajetória demonstram que coexistem no Banco dois grupos ideológicos e teoricamente diferentes – desenvolvimentistas/heterodoxos e liberais/ortodoxos. Estes grupos possuem visões sobre desenvolvimento econômico e atuação do Banco essencialmente divergentes e formulam projetos distintos, se alternando na condução do

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

BNDES conforme as prioridades e o perfil da política econômica das forças que comandam o País (COSTA, 2006).

Admite-se, então, que o BNDES, assim como o governo, é local de atuação e formação de agentes do campo de economistas, que é marcado por disputas e lutas entre os meios intelectuais (LOUREIRO, 2006). Desde os anos 1960, os economistas passaram a exercer papéis de dirigência no governo brasileiro, conforme Loureiro (2006). Apesar desse processo ter ligação com a noção de invenção estatal na economia, ele não se reverteu em épocas neoliberais (LOUREIRO, 2006).

O campo dos economistas no Brasil, em que a atuação e formação passa por escolas de ensino e pela prática econômica, apresenta, também, divisões relacionadas à formação acadêmica dos profissionais. É possível apontar duas Escolas de Economia no Brasil, formadas, de um lado, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e, de outro, pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (COSTA, 2006). Este cenário se apresenta de forma que as primeiras “fixam-se na modelização e matematização do ensino, são afeitas ao pensamento neoclássico e têm a maior parte do corpo docente formada em universidades norte-americanas”, enquanto as segundas estão vinculadas à perspectiva estruturalista e “acatam a abordagem histórica e sociopolítica dos processos econômicos” (LOUREIRO, 1997). Nesse sentido, a evidenciação desse processo na formação dos economistas tem impactos políticos, pois são utilizados como instrumentos de legitimação da competência dos profissionais e são utilizados na incorporação destes por partes dos grupos governamentais (LOUREIRO, 1997; 2006).

As disputas do campo dos economistas brasileiros envolveram o BNDES, tanto como agente na formação prática dos profissionais de economia, quanto como local de atuação das diferentes correntes de pensamento econômico ao longo dos anos. Com Costa (2006), é possível afirmar que o Banco é locus de ativação das lutas do campo dos profissionais de economia, tendo mostrado isso de forma explícita no governo Lula, quando, como denota, teve momentos em que se mostrou abertamente contra a política monetária que havia se instalado, mas também de forma implícita no governo FHC, quando ocorreu uma inflexão liberal em sua atuação que, até a década de 1980, mostrava-se desenvolvimentista.

A partir dessa caracterização da atuação do BNDES nos governos FHC e Lula e do apontamento de que existem correntes de pensamentos divergentes do campo dos economistas atuando dentro e fora do BNDES, é possível denotar que o Banco se constitui também local de disputas simbólicas entre os profissionais de economia. Além disso, sobre os períodos citados, é possível perceber claras diferenças entre as visões de banco de desenvolvimento e o impacto dessas divergências na atuação do BNDES.

Em síntese, a partir de uma inflexão neoliberal ocorrida no final da década de 1980, o BNDES pode ser tido como um banco estatal de grande importância na atuação econômica do País e, pela primeira vez, utilizado como agente de estabilização macroeconômica, ou seja, voltado para as reformas liberais que buscavam o enxugamento do Estado (privatizações) e adequação dos índices econômicos brasileiros às normas internacionais de mercado. A partir de 2003, com o governo Lula, apesar da literatura apontar que não houve mudança de rota nas estratégias macroeconômicas do País, o BNDES teve clara alteração nos rumos de sua atuação, em que voltou a enfocar suas ações no

fomento à produção brasileira, comportamento tido como desenvolvimentista. Esta atuação pode ser exemplificada pelo papel do Banco em programas voltados para a infraestrutura econômica, social e urbana no governo Lula, como o PAC.

A partir desta conjuntura, entende-se que o campo jornalístico brasileiro possui intersecções com o campo de produção simbólica da economia, que atuar nas lutas simbólicas do próprio campo, através dos framings utilizados para observar os acontecimentos econômicos. Assim, buscamos analisar como a mídia enquadrou a atuação do BNDES enquanto ele esteve alinhado com tendências opostas do pensamento econômico – neoliberal/financista no governo FHC e (neo)desenvolvimentista no governo Lula, a fim de evidenciar as relações de força ocorridas entre o campo dos jornalistas e o dos economistas.

### **Metodologia e procedimentos**

Utilizamos a análise de framings. De acordo com Porto (2004), o conceito framing surgiu da sociologia interacionista – desenvolvido por Goffman (1986). Framings são “os princípios de organização os eventos sociais e nosso envolvimento neles [...], entendidos como marcos interpretativos mais gerais, construídos socialmente, que permitem às pessoas dar sentido aos eventos e às situações sociais (p. 78). E, como podem influenciar em decisões, o framing se torna instrumento de poder (PORTO, 2004).

Partindo da noção de que os framings organizam os fatos aleatórios em acontecimentos que possuem significância, as “estórias” do jornal se tornam frames, que, por sua vez, “oferecem definições da realidade social” (TUCHMAN, 1999, p. 259). Para Tuchman, a utilização deste conceito para a mídia leva em consideração que os produtores de notícias veem os acontecimentos a partir da



perspectiva da “estória” que vão contar. O frame é responsável por identificar e definir quais acontecimentos são notícias e como eles devem ser apresentados. É neste sentido que a autora defende o estudo do framing para identificação dos fatores que levam a uma notícia ser identificada como tal e, ainda, na análise de elementos profissionais e organizacionais que atuam no fazer jornalístico (TUCHMAN, 1999).

Apesar de, na literatura, análise categórica de conteúdo e frame analysis serem considerados metodologias diferentes para o estudo da mídia, destacamos a afinidade entre os dois métodos. Os pressupostos e ensinamentos de Bardin (1977) podem ser seguidos para a parte operacional da análise de framing, na medida em que se constituem orientações sistemáticas para realizar a categorização de conteúdo.

Através do processo de categorização delineado por Bardin (1977), é que realizamos a análise de framing. Os framings das matérias foram quantificados e expostos seguindo os princípios de objetividade e fidelidade, homogeneidade e pertinência. Neste sentido, é importante destacar que as categorias de framing, apresentadas abaixo, foram reveladas apenas a partir da exploração do material empírico.

O corpus de textos do estudo são as matérias das editorias de economia dos impressos JFSP, JOESP e JOG, sobre o BNDES durante os governos dos presidentes FHC(1995-2002) e Lula (2003-2010). Por se tratar de 16 anos de governos, para garantir a exequibilidade da pesquisa e analisar a cobertura midiática, outro recorte foi realizado. Assim, dados do Banco denotam que os anos de 1996, 1997 e 1998 foi o período em que ocorreram mais privatizações (DINIZ, 2004) e, por serem políticas fortemente ligadas ao pensamento liberal da economia, serviram para formar o corpus de matérias para a análise do

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

governo FHC. Para o período do governo Lula, foram selecionadas as matérias sobre o Banco no período de 2007 a 2009, anos de execução e intensa atuação do Banco no Programa de Aceleração do Crescimento 1, cujas características são próprias do pensamento desenvolvimentista do campo dos economistas, inclusive se assemelhando ao auge dessa visão na economia brasileira tido em épocas de Plano Nacional de Desenvolvimento I e II e Plano de Metas.

Realizamos um clipping manual das matérias de interesse para a pesquisa. A seleção do material foi feita com a leitura de elementos chaves das matérias: títulos, subtítulos, leads e destaques como “olhos” e “boxes”. Neles, buscamos as palavras: BNDES, banco de desenvolvimento, nomes dos presidentes do Banco, TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) e FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador).

Consideramos conteúdo de interesse da pesquisa material de todos os gêneros jornalísticos que compuserem a editoria de economia, tendo em vista que a construção da realidade feita pelo jornalismo passa por toda a sua produção. Objetivamos, com isso, atender ao princípio de exaustividade na exploração do material (BARDIN, 1977). O levantamento das matérias foi feito nas seguintes seções dos jornais: “Dinheiro”, “Mercado” ou “Negócios” do JFSP; “Economia” do JOESP; “Economia” do JOG.

O material nos três jornais resultou num total de 2.303 matérias, distribuídas da seguinte maneira:

Tabela 1 - Quantidade de matérias colhidas por jornal e por período

|              | JFSP | JOESP | JOG | Total |
|--------------|------|-------|-----|-------|
| Período FHC  | 230  | 481   | 446 | 1157  |
| Período Lula | 468  | 377   | 301 | 1146  |
| Total        | 698  | 858   | 747 | 2303  |

Fonte: Elaborado pelos autores.

A categorização do conteúdo deu origem a uma grelha de categorias de framings. Para a criação das categorias, foi realizada a análise de 25% de todo o material colhido. As matérias foram escolhidas no sentido de que 1 foi analisada e 3 não, em ordem cronológica. Se deu, primeiro, com o inventário – isolamento dos elementos – e, depois, com classificação – separação em grupos por framing. Após esta etapa, tivemos uma grade com 18 framings para a análise – todo o corpus, todas as matérias dos três veículos. Dessa forma, a seguinte grade de framings foi aplicada em todo o material de pesquisa.

#### Quadro 1 - Grade de framings

- **Framing:** AG, Agente do Governo. **Definição:** o BNDES é enquadrado como instrumento ou agente do governo em negociações nacionais e internacionais; é tratado como forma do governo intervir na economia ou em empresas privadas; é relatado como o próprio governo em investimentos, tratativas, entre outras circunstâncias. **Exemplos:** “a equipe FHC/BNDES” (FSP, 06.02.1996); “governo”, “presidente do BNDES [...] disse que o governo está acompanhando de perto as negociações”, “presidente do BNDES afirma que uma das preocupações é manter controle nacional” (OG, 08.02.2008); “governo facilita [...] BNDES reduz valor mínimo para financiar” (OESP, 31.05.2007); “Brasil garante empréstimo [...] para Bolívia”, “governo brasileiro

aprovou pedido [...] de um empréstimo [...] do BNDES [...] na Bolívia”, “financiamento é promessa do presidente” (FSP, 31.03.2009).

- **Framing:** AMF, Agente do Mercado Financeiro. **Definição:** o BNDES é enquadrado como atuante do mercado financeiro, seja na venda de ações de empresas estatais ou privadas, anúncio de abertura de capital e carteira de ações de suas subsidiárias. Nas matérias, são abordadas operações do Banco no mercado financeiro, como de importância para esse setor da economia. **Exemplos:** “BNDESPar vendeu 1 bilhão de ações”, “carteira da empresa do BNDES” (OESP, 24.05.1997); “BNDES vai vender debêntures”, “BNDESPar tem na carteira”, “BNDESPar anunciou abertura de capital” (OG, 04.02.1998); “BNDESPar vende ações” (FSP, 13.03.1997).

- **Framing:** AI, Atuante Internacionalmente. **Definição:** o BNDES é enquadrado como agente internacional. Nas matérias, são destacadas operações como o financiamento de obras e serviços no exterior, a abertura de subsidiárias fora do Brasil e o financiamento à internacionalização de empresas brasileiras. **Exemplos:** - “subsidiária do BNDES no exterior” (OESP, 08.05.2008); “BNDES abre subsidiária em Londres”, “com objetivo de ajuda à internacionalização de empresas brasileiras, o BNDES londrino” (OG, 05.1.2009); “BNDES fala a investidores estrangeiros” (FSP, 01.03.1997); “BNDES [quer] aumentar carteira de investimentos na região [AL]” (OESP, 31.03.2008).

- **Framing:** BL, Banco Lucrativo. **Definição:** o BNDES é enquadrado como lucrativo. Este *framing* se dá através do destaque dos lucros como instituição financeira e/ou pública. Nas matérias, são apresentados dados de balanços do Banco ou do governo em que o BNDES tem resultados positivos do ponto de vista financeiro. **Exemplos:** - “desempenho do BNDES turbina resultado”, “bom desempenho do BNDES”, “lucro do BNDES ajudou” (FSP, 28.12.2009); “BNDES tem maior lucro” (OESP, 16.08.2007); “BNDES tem lucro recorde”, “redução da inadimplência”, “lucro maior” (OG, 10.02.2007).

- **Framing:** BPFC, Banco Público no Fornecimento de Crédito. **Definição:** o BNDES é enquadrado como liberador de recursos estatais ou como credor de empresas. São matérias que apresentam o Banco como socorro de setores durante crises internacionais e como uma categoria à parte no fornecimento de crédito no Brasil. **Exemplos:** “os recursos liberados pelo Banco representam 23,1% do total levantado por empresas brasileiras no ano”, “BNDES voltar a responder por fatia maior [no financiamento]”, “trazer de volta a dependência em relação à instituição” (OG, 08.07.2008); “uso do BNDES na crise”, “risco de se tornar hospital de empresas”, “BNDES poderá

ajudar empresas [...] para tentar minimizar efeitos da crise”, “Banco promoverá políticas anticíclicas”, “banco público” (FSP, 25.10.2008).

- **Framing:** CR, Captador de Recursos. **Definição:** o BNDES é enquadrado como captador de recursos, seja no exterior ou em fundos nacionais. Nas matérias, as ações do Banco para ampliar seu poder de financiamento por ação própria na busca de recursos. **Exemplos:** “BNDES obtém financiamento”, “BID apoiou cinco programas de crédito do BNDES” (FSP, 20.10.2007); “BNDES tem conseguido recursos no exterior”, “emprestará US\$ 1 bi ao BNDES”, “está em negociação [...] para obter [...] recursos para 2009” (OESP, 11.10.2008); “papel do BNDES a ser lançado com valor” (OG, 26.02.1998).

- **Framing:** ESI, Envolvido em Setor Irregular. **Definição:** o BNDES é enquadrado como fomentador de atividades ou empresas que apresentam irregularidades ou como envolvido em operações supostamente ilícitas. Nas matérias, o Banco aparece como financiador de desmatamento, utilização de mão-de-obra em condição degradante ou, ainda, como passível de corrupção nas concessões de créditos. **Exemplos:** “Banco como réu em ação civil pública [...] acusação de que carne vem de área desmatada”, “Banco é sócio de frigoríficos, mas alega, “o banco não pode achar que não é responsável” (OG, 19.06.2009); “financiar empresas acusadas de comprar gado criado em áreas desmatadas” (FSP, 20.06.2009).

- **Framing:** FI, Financiador de Investimentos. **Definição:** o BNDES é enquadrado como financiador de investimentos em infraestrutura, energia, transportes, serviços, tecnologia e pesquisa. São financiamentos de obras e projetos como fusão de empresas e que visam aumento da produção. **Exemplos:** “BNDES [...] dando prioridade ao financiamento da infraestrutura”, “o BNDES deverá desempenhar o papel seja de financiador direto” (OESP, 24.03.21998); “o setor de transportes foi o que recebeu maior volume de recursos da Finame [Agência Especial de Financiamento Industrial com fundos geridos pelo BNDES]”, (FSP, 06.04.1996); “o BNDES vai [...] conceder financiamento [...] para as obras”, “financiamento do BNDES para as obras” (OG, 19.01.1996).

- **Framing:** FS, Financiador Social e de Micros, Pequenas e Médias Empresas – MPME. **Definição:** o BNDES é enquadrado como provedor de financiamentos voltados para a área social. Nas matérias, são destacadas as ações do Banco como fornecedor de crédito popular, para ONGs e para micros, pequenas e médias empresas. **Exemplos:** “BNDES vai destinar ao Programa Produtivo Popular” (FSP, 25.07.96); “o Banco [...] também está emprestando para

empresas de menor porte”; “pequenas empresas foram responsáveis pela retomada” (OESP, 22.01.2007); “BNDES: investimento em projetos sociais” (OG, 21.12.1997).

- **Framing:** FP, Fomentador da Privatização. **Definição:** o BNDES é enquadrado como gestor de desestatização, financiador do processo de privatização ou financiador de empresa privatizada, defensor das privatizações. Nas matérias, o Banco é retratado como operador do governo nas privatizações, defensor dos processos, inclusive no judiciário ou, ainda, como gestor de recursos dos trabalhadores nas privatizações. **Exemplos:** “BNDES quer manter data do leilão” (OESP, 06.01.1996); “BNDES deverá assinar os contratos com consórcios que irão realizar os trabalhos de avaliação de preço e modelagem de venda” (OG, 10.01.1996); “compra da Light poderia ter um financiamento de R\$ 1 bi do BNDES”, “o comprador poderá comprá-las [moedas podres] com financiamento do BNDES” (FSP, 14.04.1996); “patrimônio dos fundos de pensões estatais e [...] recursos dos trabalhadores, entregues à guarda do BNDES (FSP, 20.11.1998).

- **Framing:** FEPE, Formulador/Executor de Política Econômica. **Definição:** o BNDES é enquadrado como órgão que planeja e executa orientações e ações que buscam definir a economia do país. O banco é citado como reconstrutor da economia ou formulador de política econômica, industrial em várias áreas. Nesta categoria, estão as matérias que tratam o Banco como executor de sistema de política industrial setorial, fortalecedor do capital e da indústria nacional e direcionador de crédito. **Exemplos:** “o BNDES negocia instalação” “equipe de negociadores do BNDES” (FSP, 27.09.2009); “BNDES prepara política”, “instituição elabora uma política industrial” (FSP, 29.08.2008); “política industrial”, “a política industrial lista projetos [...] de infraestrutura em parceria do BNDES e o BID” (OESP, 31.03.2008); “política industrial”, “BNDES entraria com” (OG, 05.04.2008).

- **Framing:** INM, Instituição que Necessita de Melhorias. **Definição:** o BNDES é enquadrado como órgão que necessita de ações que melhorem sua atuação. Nas matérias, são abordadas as necessidades de melhorar a sua captação de *fundings*, a transparência e a agilidade de suas operações. **Exemplos:** “valor autorizado para engordar orçamento do Banco”, “ajuda do governo federal para ampliar orçamento”, “governo já repassou” (FSP, 16.01.2009); “BNDES quer mais velocidade no processo de liberação de empréstimos”, “queremos ser mais ágeis” (OESP, 03.04.2008); “medida para melhorar o balanço do BNDES”, “melhora composição de ativos do Banco”, “Banco toma empréstimo do Tesouro” (FSP, 16.05.2009).

- **Framing:** LC, Locus de Conhecimento. **Definição:** o BNDES é enquadrado como fonte de conhecimento sobre economia, atividades industriais, comerciais, de gestão, entre outras. Nas matérias os estudos do banco são utilizados como fonte de dados. Dados das pesquisas do banco são discutidos. **Exemplos:** “pesquisa do BNDES”, “visão do BNDES” (FSP, 12.05.08); “estudo do BNDES”, “o trabalho revela” (OG, 13.10.97); “economistas do BNDES traçam cenários para a economia brasileira”, “estudo assinado por economistas do BNDES” (OESP, 22.07.97).

- **Framing:** MECA, Mitigador de Efeitos do Câmbio/Abertura. **Definição:** o BNDES é enquadrado como recurso para atenuar efeitos da política macroeconômica de abertura comercial e valorização do real. Os financiamentos do Banco voltados para as exportações a fim de melhorar a balança comercial, no socorro a empresas prejudicadas pelo câmbio ou na busca pela diminuição do desemprego provocado pela abertura comercial são postos como instrumentos para mitigar efeitos adversos dos processos macroeconômicos do País. **Exemplos:** “linha de crédito especial do BNDES [...] para novos empregos”, “projetos com alto potencial de geração de empregos”, “uma das ações do governo para estimular contratação de mão-de-obra” (FSP, 30.04.1996); “o BNDES vai usar dinheiro das privatizações para financiar indústrias [...] que enfrentam dificuldades para competir com os importados”, “com o objetivo de preservar o nível de emprego, o BNDES” (OG, 01.02.1996); “O BNDES financiará projetos de investimentos que criem empregos”, “empresas financiadas ficarão comprometidas com o reencaminhamento de funcionários que vierem a demitir” (OESP, 15.02.1996).

- **Framing:** NLF, Não Lucrativo Financeiramente. **Definição:** o BNDES é enquadrado sob o ponto de vista dos danos financeiros ao próprio Banco ou ao Brasil. Nas matérias, são destacados os prejuízos no recebimento de pagamentos de empréstimos, passível de calotes, perdoador de dívidas, perdedor de possíveis lucros, tomador de prejuízos de empresas ou, ainda, aumentador de dívida pública. **Exemplos:** “submeter a arbitragem internacional passivo com o BNDES”, “questionar financiamentos do BNDES” (OESP, 17.12.2008); “lucro do BNDES caiu” (OG, 17.02.2009); “com repasse a BNDES, dívida do governo alcança” (FS, 24.09.2009).

- **Framing:** OP, Órgão de Poder. **Definição:** o BNDES é enquadrado como estrutura com grande poder financiador ou de articulação e importante dentro do governo. Nas matérias, é destacado o poder do Banco, sendo, por vezes, alvo de disputas entre correntes econômicas e políticas dentro do governo federal. **Exemplos:** “[o Banco vai] decidir quem morre e quem vive” (OG, 02.01.1996); “escolha do economista para presidir o BNDES [...] estimula o conflito entre

“desenvolvimentistas” e “ortodoxos”, “a indicação recupera parte do poderio” (OESP, 19.04.2007); “ligado ao PMDB, assume BNDES”, “depois de 20 dias de negociação no governo, o economista foi anunciado como novo presidente do BNDES”, “escolha do novo presidente foi o primeiro confronto entre o novo ministro e Mantega”, “opção entre Mantega e Jorge”, “manter influência no Banco”, “conseguir indicar presidente [do Banco]” (FSP, 19.04.2007).

- **Framing:** PE, Participante de Empresa. **Definição:** o BNDES é enquadrado como dono de empresas públicas e privadas. Nas matérias, o Banco é acionista de empresas com ou sem poder de voto. **Exemplos:** “Petrobrás e BNDES criam empresa” (FSP, 09.04.1998); “BNDES deve leiloar sua participação” (OESP, 20.08.1998); “BNDESPar poderá ser sócia”; (OG, 25.03.1997); “BNDES pretende vender Inpacel [empresa que o Banco é dono]” (OG, 11.04.1997).

- **Framing:** TAE, Termômetro da Atividade Econômica. **Definição:** o BNDES é enquadrado como fornecedor de dados sobre sua atuação que servem para indicar as tendências de comportamento da economia. Nas matérias, é destacado que a tendência de crescimento ou diminuição de desembolsos e aprovações de crédito do Banco são sinalizadores da vontade de investimento dos empresários no Brasil. **Exemplos:** “um dos principais termômetros é o saldo [...] de enquadramentos de projetos no BNDES” (FSP, 23.06.2007); “a curva ascendente de financiamentos reflete [...] retorno de projetos” (OESP, 27.10.2009); “o potencial de crescimento do setor [...] pode ser medido pelas consultas feitas ao BNDES para financiamento”.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Foi a partir deste conjunto de framings que todas as matérias coletadas foram analisadas para se buscar inferências sobre o material quanto ao alinhamento ou não com um lado ou outro do campo do pensamento econômico.

### **Framings do jornalismo econômico sobre o BNDES**

Os jornais lançaram mão de diversos framings para tratar o BNDES durante os governos FHC e Lula. Afreqüência se deu da seguinte maneira:



Tabela 2 - Framings do BNDES por governo

| Framings   | Período FHC    |            | Período Lula   |            |
|--|----------------|------------|----------------|------------|
|  | Nº de matérias | Percentual | Nº de matérias | Percentual |
| Agente do Governo (AG)                           | 128            | 8,59%      | 141            | 9,19%      |
| Agente do mercado financeiro (AMF)               | 71             | 4,77%      | 63             | 4,10%      |
| Atuante Internacionalmente (AI)                  | 5              | 0,34%      | 45             | 2,93%      |
| Banco Lucrativo (BL)                             | 13             | 0,87%      | 18             | 1,17%      |
| Banco Público no Fornecimento de Crédito (BPFC)  | 23             | 1,54%      | 162            | 10,55%     |
| Captador de Recursos (CR)                        | 41             | 2,75%      | 57             | 3,71%      |
| Envolvido em Setor Irregular (ESI)               | 17             | 1,14%      | 60             | 3,91%      |
| Financiador de Investimentos (FI)                | 235            | 15,77%     | 307            | 20,00%     |
| Financiador Social e MPM (FS)                    | 34             | 2,28%      | 15             | 0,98%      |
| Fomentador da Privatização (FP)                  | 529            | 35,50%     | 12             | 0,78%      |
| Formulador/executor de política econômica (FEPE) | 97             | 6,51%      | 200            | 13,03%     |
| Instituição que Necessita de Melhorias (INM)     | 13             | 0,87%      | 49             | 3,19%      |
| Locus de Conhecimento (LC)                       | 126            | 8,46%      | 136            | 8,86%      |
| Mitigador de Efeitos do Câmbio/Abertura (MECA)   | 40             | 2,68%      | 59             | 3,84%      |
| Não Lucrativo Financeiramente (NLF)              | 16             | 1,07%      | 70             | 4,56%      |
| Órgão de Poder (OP)                              | 13             | 0,87%      | 37             | 2,41%      |
| Participante de Empresa (PE)                     | 35             | 2,35%      | 17             | 1,11%      |
| Termômetro da Atividade Econômica (TAE)          | 14             | 0,94%      | 47             | 3,06%      |
| Outros   | 40             | 2,68%      | 40             | 2,61%      |

Fonte: Elaborado pelos autores.

A primeira inferência é que os três jornais tiveram poucas diferenças entre os framings mais frequentes usados para informar sobre o Banco em cada período. Quanto ao período FHC, poucas diferenças são encontradas entre os framings presentes nos jornais. O FP, 35,5%, é o mais verificado em todos os jornais, mudando apenas a proporção da participação: 25% no JFSP, 36% no

JOESP e 39% no JOG. Do mesmo modo, o FI, 15,77%, é o segundo mais frequente.

Já os AG, 8,59%, LC, AMF e FEPE não estão nas listas dos mais frequentes de todos os jornais, mas são mais frequentes em dois veículos cada um. A exceção se dá no caso do CR, que só encabeça a lista da Folha. Assim, seis são os framings mais recorrentes durante o governo FHC: FP, com 35,50%;FI, com 15,77%;AG, com 8,59%;LC, com 8,46%;FEPE, com 6,51%; e AMF, com 4,77%. Correspondendo a quase 80% dos framings utilizados para tratar o BNDES, o Banco foi fundamentalmente noticiado através destes quadros simbólicos no jornalismo econômico impresso do Brasil.

Quanto ao período Lula, a distribuição dos framings mais frequentes se deu de forma menos concentrada. FP praticamente desapareceu e os outros que estavam imediatamente abaixo no período FHC, ganharam mais espaço. Isso pode ser explicado porque as privatizações realmente diminuíram de ritmo a partir de 1999, apesar de não terem deixado de ocorrer completamente no período Lula.

Aqui, cinco são os framings que estão presentes entre os mais constantes nos jornais: FI, BPF, FEPE, LC e AG. Apesar destes framings serem presentes em todos os jornais, essa frequência se deu de maneira diferente de um para outro. NLF, 4,56% está entre os mais frequentes nas listas de dois jornais. Já outros aparecem nas listas de mais frequentes de forma mais esporádica, apenas em um veículo: AMF, TAE, ESI e MECA. Este último tem um aspecto que se destaca, por ser o segundo mais frequente no JOG, mas não aparecer em nenhuma das outras listas. Essa diferença específica pode ser explicada pela diferença na interpretação sobre determinadas ações do Banco, que se denotam tanto entre jornais, quanto entre períodos. Este desdobramento será discutido mais adiante.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

De forma geral, FI, FEPE, BPFC, AG, LC, NLF, AMF, ESI e MECA, com frequência somadas, são correspondentes a quase 80% dos quadros simbólicos. Podemos dizer que são os principais framings acionados pela mídia impressa de econômica brasileira ao BNDES durante o governo Lula.

A diferença maior se dá por conta da perda de força do FP, que marca fortemente a cobertura dispensada ao BNDES durante o governo FHC. Além disso, outros surgem para compor o que seria uma gama fundamental de framings do BNDES no governo Lula. O BPFC alça aos mais importantes do governo Lula representando 10,5% dos framings verificados, enquanto representava apenas 1,5% no governo FHC. De forma minoritária, mas importantes para formar a configuração de framings principais do governo Lula, outros ganham espaço. São eles: NLF, ESI e MECA.

Considerando os framings comuns nas listas dos mais frequentes dos dois períodos, existe, de forma geral, grande semelhança. A maior diferença se dá principalmente pelo FEPE, que é muito mais presente no governo Lula do que no FHC. Além disso, é possível verificar que, no governo Lula, o framing FI, com 20%, é o mais recorrente. Este ficava em segundo lugar no caso do governo FHC. Outros framings que se repetem de maneira significativa nos dois períodos são AG, com 9,19%; FEPE, com 13,03%; e LC, com 8,86%. Estas semelhanças revelam que, apesar de diferenças na atuação do Banco, boa parte da mídia brasileira continuou a acionar os mesmos quadros simbólicos para tratar sobre o BNDES.

Quando se trata dos framings que não contam nas duas listas dos mais frequentes, as diferenças são grandes, principalmente em relação ao FP, que praticamente não é acionado no período Lula. A diferença de utilização do MECA é em torno de 20%, mostrando que o acionamento do quadro simbólico

não é tão diferente entre os dois governos. Já os ESI, NLF e BPFC tiveram bem mais participação proporcional no governo Lula do que no governo FHC.

Outros framings identificados na análise, mas com frequência bem inferior a ponto de não figurarem entre os mais usuais em nenhum dos dois períodos podem ser importantes para identificarmos a forma como o BNDES foi tratado pelos jornais nos dois períodos, de maneira a encontrar mais semelhanças ou diferenças. Dessa forma, deve se considerar em qual período estes framings foram mais ou menos utilizado. Essa relação pode ser importante para evidenciar como as lutas simbólicas intercampos exerce influência sobre o produto jornalístico.

Participante de Empresa e Financiador Social e de MPME foram mais frequentes no governo FHC do que no governo Lula. Já Órgão de Poder, Banco Lucrativo, Captador de Recursos, Instituição que Necessita de Melhorias, Termômetro da Atividade Econômica e Atuante Internacionalmente foram bem mais acionados no segundo do que no primeiro período de análise.

Como viu-se, há diferenças e semelhanças entre as formas com que o BNDES foi enquadrado no jornalismo nos períodos dos governos FHC e Lula. Estes aspectos devem ser contrapostos aos conceitos e fundamentos teóricos do estudo sociológico da imprensa e das relações entre os campos de produção simbólica.

### **Enquadramentos sobre o BNDES e lutas simbólicas**

A partir da literatura levantada sobre o BNDES e o contexto simbólico que o circunda, é possível relacionar alguns desses framings às visões e circunstâncias-chaves presentes no campo dos economistas.

Por um lado, temos que framings como Fomentador da Privatização (FP), Financiador de Investimentos (FI), Agente do Mercado Financeiro (AMF), Não Lucrativo Financeiramente (NLF), Banco Lucrativo (BL), Captador de Recursos (CR), Participante de Empresa (PE) e Financiador Social e de Micro, Pequenas e Médias Empresas (FS) possuem relação com a visão ortodoxa – liberal ou financista – do campo dos economistas. Isto se explica porque a privatização e a importância do mercado financeiro são aspectos importantes para essa visão. Nessa direção também estão a visão do Banco como de investimento em detrimento de desenvolvimento ou ainda sob a perspectiva de seus lucros e da participação em empresas. Além disso, tratar o BNDES como financiador da questão social, que não recebe atenção do setor privado, são presentes na interpretação que a ala liberal do campo dos economistas brasileiros fornece a um banco de desenvolvimento nacional.

O papel do BNDES nas privatizações – FP – teve por objetivos a consecução de política macroeconômica com vista à estabilização da inflação e, sobretudo, redução do papel do Estado na vida econômica do País. Neste mesmo sentido vai o AMF, que ressalta a atuação do BNDES nas bolsas de valores. O sucesso no mercado financeiro é um dos basilares da visão financista da economia.

Já o FI é posto nessa relação, pois foi identificado quando o conteúdo jornalístico demarcava o BNDES como provedor de investimentos em detrimento da visão de banco de desenvolvimento, que, possui conceituação mais complexa e não acarreta necessariamente lucros, como a noção de investimento o faz. Além desse, BL, NLF e CR têm como cerne a visão do BNDES como banco comercial, cujo objetivo é a obtenção de lucros, fazendo com que seu alinhamento com a ortodoxia do campo dos economistas se torne nítida.

A participação em empresas privadas, como acionista, mas não necessariamente como gestor – PE –, é outro. E mesmo o papel de FS guardam essa relação, visto que atende a um objetivo de correção de falha de mercado constante na visão ortodoxa do pensamento econômico sobre bancos de desenvolvimento.

Por outro lado, os framings Formulador/Executor de política econômica (FEPE), Banco Público no Fornecimento de Crédito (BPFC), Órgão de Poder (OP), Locus de Conhecimento (LC) e Atuante Internacionalmente (AI) estabelecem ligação com a visão heterodoxa – neo ou apenas desenvolvimentista – que constitui o outro polo do campo dos economistas brasileiros. A interpretação de um banco de desenvolvimento como participante nos rumos da economia, agindo de forma estratégica na elaboração e financiamento de políticas econômicas, especialmente industriais – FEPE –, é um dos conceitos chave do lado desenvolvimentista do pensamento econômico.

Além disso, se considerarmos que BPFC destaca a atuação do BNDES como financiador público da economia, especialmente em tempos de crises de crédito internacional, de maneira a investir na formação do capital nacional e, ainda, atendendo a interesses coletivos, é possível denotar a sua ligação com o polo heterodoxo do campo dos economistas, que destaca o Estado como financiador do desenvolvimento econômico.

Ademais, é possível afirmar que o conteúdo jornalístico que ressaltou a importância e poder do BNDES na economia brasileira – OP – e a sua atuação internacional – AI –, por vezes destacando a verdadeira luta entre posições do campo do pensamento econômico para controle do BNDES, também se liga a essa visão heterodoxa, visto que ela também enxerga uma instituição de crédito público como fundamental para o exercício do papel do Estado na economia.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

E, ainda, interpretar o BNDES como um confiável fornecedor de dados sobre a economia do país, em estudos que abordaram também questões sociais é mais característica do contexto simbólico do lado desenvolvimentista do campo dos economistas brasileiros, visto a relação entre tratar o BNDES como LC e o papel de think tank e planejador da economia nacional.

Ademais, não foi identificada relação entre os enquadramentos Agente do Governo (AG), Envolvido em Setor Irregular (ESI), Instituição que Necessita de Melhoras (INM), Termômetro da Atividade Econômica (TAE) e Mitigador dos Efeitos do Câmbio/Abertura (MECA) e os polos do pensamento econômico brasileiro. Portanto, não são considerados pertinentes a nenhum dos lados do campo dos economistas

A figura seguinte representa a configuração explicitada acima.

Figura 1 - Relação entre os framings midiáticos sobre o BNDES e o campo dos economistas

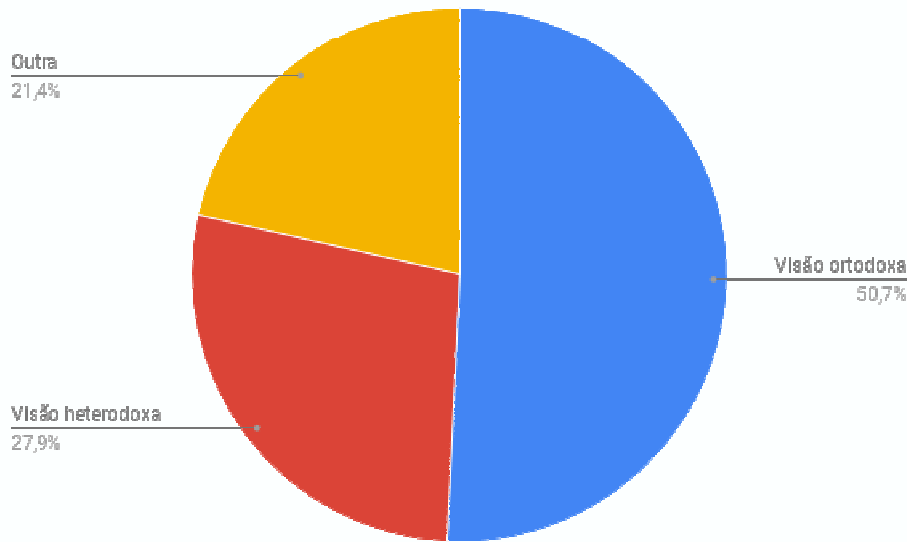


Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerando a frequência com que estes framings se apresentaram em todo o período analisado, o gráfico 12 retrata como as visões de economia se deram sobre o conteúdo do jornalismo econômico dos principais impressos diários brasileiros generalistas na cobertura midiática ao BNDES.

Gráfico 1 - Framings do BNDES por visões da economia [no gráfico use a palavra visão ao invés de viés.





Fonte: Elaborado pelos autores.

É possível denotar que a participação de framings mais ligados à visão ortodoxa é de quase o dobro daqueles marcados pela visão heterodoxa em todo o período analisado. Isso ainda, sem se considerar as particularidades que alguns desses framings tiveram ao longo dos dois períodos. Abaixo, os gráficos representam como os framings ligados a cada lado do campo dos economistas estiveram presentes nos dois governos.

Gráfico 2 - Framings do BNDES por visões da economia período FHC

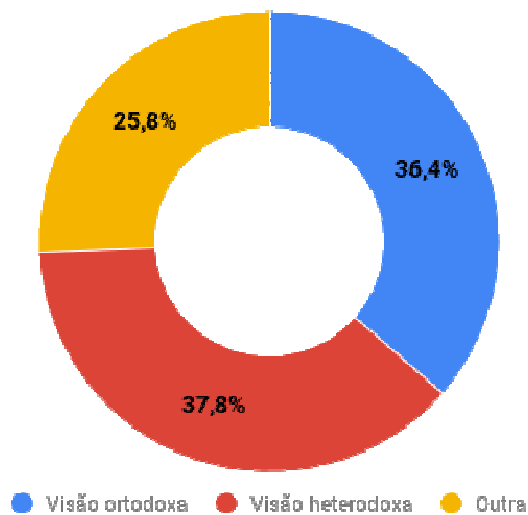
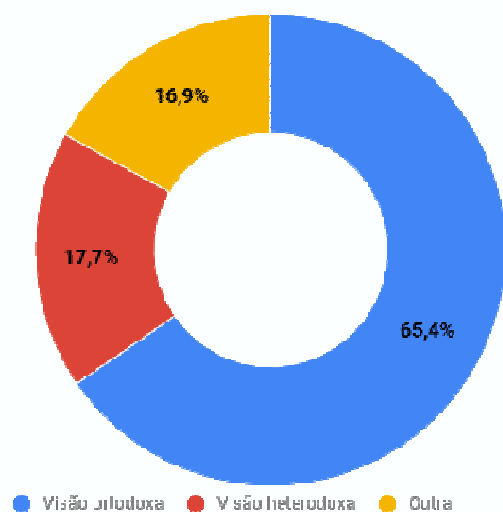


Gráfico 3 - Framings do BNDES por visões da economia no governo Lula



Fonte: Elaborado pelos autores.

É possível perceber que os jornais denotaram inflexão da atuação do BNDES para um lado desenvolvimentista do campo do pensamento econômico no governo Lula, visto que os framings ligados ao viés ortodoxo, que chegaram a representar 65% dos registrados no governo FHC, tiveram menos frequência, com 36%. O viés heterodoxo esteve, inclusive, presente em maior parte, com 37%. Há, no entanto, de se relativizar este resultado.

A diferença entre a presença das visões é ainda pequena, se considerarmos que uma atuação marcadamente mais desenvolvimentista apontada na literatura sobre o Banco. O período de recorte da pesquisa em relação ao governo Lula é justamente o auge da visão heterodoxa no governo,

mercado, principalmente, pela implantação e aprofundamento do PAC-1. Se considerarmos que todos os dirigentes do BNDES no governo Lula tiveram formação e atuação profissional ligadas à visão heterodoxa, esta diferença deveria ser ainda maior.

Dessa maneira, a análise da frequência de enquadramentos ligados a uma ou outra visão da economia demonstra que, quando o BNDES teve sua ação orientada de forma substancialmente marcada pela tendência liberal/financista do campo do pensamento econômico, a cobertura dos jornais acionou os quadros simbólicos pertinentes a esse lado majoritariamente. Por outro lado, quando a atuação do Banco sofreu forte inflexão à visão heterodoxa da economia, em que o contexto econômico foi marcado por um programa de governo baseado no desenvolvimentismo característico, inclusive, de momentos históricos de grande poder do Banco - como PND e Plano de Metas -, a cobertura econômica dos jornais não seguiu esta tendência, utilizando framings ligados à visão heterodoxa e ortodoxa de maneira praticamente igual. Além disso, consideremos as particularidades com que alguns framings se deram nos períodos A utilização de framings como ESI, INM e MECA (inseridos em Outros), por serem carregados de julgamentos sobre a atuação do Banco também podem revelar a influência das lutas simbólicas sobre a o modus operandi da produção do jornalismo econômico brasileiro, dependendo de como forem acionados em cada período.

Neste sentido, conforme apontado na literatura, o contexto do governo FHC foi de centralização da política de estabilização econômica frente ao investimento público em desenvolvimento. O governo também foi marcado por disputas entre alas de economistas com o objetivo de fazer valer certos princípios na política econômica. Apesar da discussão entre os estudiosos sobre

qual seria o nível de aprofundamento liberal do governo FHC, é pacífico que a ala ortodoxa teve mais força. Este poder também é visto na atuação do BNDES, que teve seus dirigentes, em sua maioria, ligados à visão ortodoxa da economia. Foi também neste sentido o recorte do corpus do estudo, que teve como base o momento do auge da prática dos princípios ortodoxos no governo, que foi o das privatizações.

Podemos que as páginas dos jornais reproduziram essa posição do BNDES em relação ao campo dos economistas. Afinal, a larga utilização do Fomentador da Privatização, grande marca do governo FHC e considerado um dos pilares da política de estabilização econômica, e mesmo o AMF demonstra a aproximação do jornalismo econômico com a visão ortodoxa da economia.

Já FEPE parece ter sido utilizado de forma divergente do que é encontrado na literatura, pois boa parte do conteúdo das matérias que colocavam o BNDES como formulador de política, na verdade, para os estudiosos, era relativa à atuação paliativa do Banco em tentar atenuar efeitos adversos das políticas de estabilização. Neste sentido, até o aparecimento desse framing aqui pode levar a concluir pela influência de uma visão liberal sobre a atuação do Banco.

A influência da hegemonia de determinados princípios simbólicos provenientes do campo dos economistas tem continuidade no governo Lula. Atente-se ao fato de que a literatura acadêmica ressalta que o contexto do governo Lula era de uma política macroeconômica consolidada e continuísta em relação ao governo anterior, mas que a atuação do BNDES fez o papel de resistência frente a princípios ortodoxos da economia, principalmente considerando-se sua participação nas políticas industriais e de desenvolvimento econômico do país no período.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

É certo que FEPE e BPFC tiveram a participação bem aumentada nas páginas dos jornais. No entanto, é interessante verificar que dos cinco framings mais comuns no governo FHC, quatro se repetem no governo Lula. A única exceção fica por conta do FP, o que se explica pelo fato de que as privatizações, apesar de ainda continuarem a ocorrer, perderam ritmo no governo Lula.

Esta semelhança entre os usos dos framings leva a concluir que apesar das diferenças entre a atuação do Banco nos dois períodos assinalados serem bastante tratadas na literatura, o trabalho da imprensa continuou a acionar, com leve modificações, os mesmos quadros simbólicos para tratar o BNDES. Destes quadros simbólicos comuns, é interessante destacar os de AMF e FI. O de AMF, como já tratado, tem forte ligação com o viés liberal. Assim também acontece com o FI, visto que a interpretação do BNDES como um banco de investimentos em detrimento à visão de banco de desenvolvimento.

Já LC tem razão de aparecer nos dois de forma bem equilibrada entre os mais utilizados no período pelo fato de que, desde sua origem, o BNDES foi fornecedor de dados sobre a economia e o desenvolvimento brasileiros, considerando-se que sua função de analisar projetos e realizar estudos está desde a gênese do Banco. A presença marcante deste framing demonstra que a corrente heterodoxa quanto ao BNDES também orientou algumas matérias das páginas, apesar de se perceber o alinhamento da mídia com uma corrente de pensamento econômico mais liberal e ortodoxa. Este alinhamento com o viés ortodoxo é mais marcante, ainda, quando os estudos do Banco que encontram espaço nas páginas dos jornais são sobre as vantagens das privatizações e a relativização dos efeitos da abertura econômica.

No entanto, também se faz necessário destacar que os framings tiveram diferentes composição de um governo para outro. O que demonstra que a

imprensa reagiu à diferença de atuação do BNDES, mas não necessariamente essa mudança significa diferença na relação de dependência ou autonomia da produção jornalística do que é hegemônico no campo do pensamento econômico.

Neste sentido, percebemos a maior frequência dos FEPE e BPFC, conforme denota a literatura e que possuem ligação com a ala desenvolvimentista do campo de produção simbólica dos economistas. No entanto, outros framings que acendem em termos de presença no governo Lula também são importantes de serem analisados sob o viés da influência do contexto das lutas simbólicas do campo dos economistas. São eles: NLF, ESI e MECA. Estes framings possuem forte carga de julgamento negativo, sob o ponto de vista liberal, sobre a atuação do Banco.

É interessante destacar também que esses framings que possuem carga negativa, que são NLF, ESI, MECA e INM ganham demasiada frequência no período Lula, se comparado à sua incidência no período FHC. Somando-se estes quatro, a incidência deles no governo Lula foi de 73,45% contra 26,54% no governo FHC. Esta grande diferença também corrobora com a indicação de que o jornalismo econômico é marcado fortemente pela hegemonia da visão ortodoxa da economia, já que essas críticas se dão em momento em que o Banco se aproxima do viés heterodoxo do pensamento econômico.

Diante desses resultados e considerações, a cobertura jornalística, especificamente a econômica, tratou o BNDES de formar a ter como pano de fundo básico uma visão de economia em que o papel do Estado deve ser minimizado e que as políticas macroeconômicas devem ser priorizadas, em detrimento a uma visão em que o Estado deve atuar como financiador do desenvolvimento econômico, tendo como uma de suas centralidades as

políticas industriais planejadas setorialmente. Neste sentido, a análise do tratamento da imprensa ao BNDES ao encontro das inferências de Puliti (2009) que assinalou um processo de financeirização ou enfoque economicista do jornalismo econômico no período democrático.

Neste sentido, o estudo levou a evidencição dessa autonomia relativa do campo jornalístico, especificamente do subcampo do jornalismo econômico. A presença do viés ortodoxo em mais da metade das matérias coletadas e, ainda, as especificidades de framings como Agente do Governo ou mesmo aqueles com evidente carga negativa, evidencia o processo de tomadas de posições dos agentes do campo jornalístico e, além disso, a importância das áreas de intersecção entre os campos jornalístico e do pensamento econômico, além do político (ASSIS, 2017), que também interferiu nessa relação.

Dessa forma, é importante destacar que, ao utilizar os framings mais ligados a um ou outra corrente de pensamento econômico e, também, ao diferenciar de forma bastante significativa a utilização de framings com cargas de julgamento implícitas e explícitas, o jornalismo econômico, através de seus produtores simbólicos, praticou as chamadas tomadas de posições (BOUDIEU, 1997). Estas tomadas de posições refletem que o campo do jornalístico econômico que tem sua autonomia limitada em relação aos demais campos, como o dos economistas.

É interessante conferir certa autonomia do campo jornalístico. Consideramos, para isto, a presença de framings ligados ao polo heterodoxo, que foi de aproximadamente 28%. A visão desenvolvimentista/heterodoxa é tida como não hegemônica no campo dos economistas e sua presença nesse percentual é significativa para constatar que, apesar das relações de força e lutas simbólicas ocorridas com outros campos, o jornalismo possui determinada

autonomia, ao não sempre priorizar o polo hegemônico de outro espaço de lutas em sua produção.

No entanto, as tomadas de posição do campo jornalístico também levam a constatar o alinhamento entre jornalistas e agente do campo dos economistas (PEDROSO; UNDURRAGA, 2017), em que uma visão financista ou economicista tem muito mais peso nas páginas dos jornais. Somando-se isso ao fato de que framings com teor de julgamento negativo tiveram muito mais peso em período no qual a atuação do BNDES foi considerada heterodoxa, essa heteronomia do campo do jornalismo econômico se torna mais evidente.

### **Considerações finais**

A pesquisa apresentada neste trabalho buscou averiguar a cobertura do jornalismo econômico ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em dois períodos diferentes em relação às suas estratégias de desenvolvimento no Brasil. Para a consecução do estudo, foi aplicada uma análise de enquadramentos sobre as matérias que tratavam sobre o Banco durante dois períodos que a literatura aponta como diferentes especificamente quanto à sua atuação. Foram eles os governos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou o país entre os anos de 1995 a 2002, e Luís Inácio Lula da Silva, que chefiou o poder executivo federal de 2003 a 2010.

Investigar como o jornalismo tratou a atuação do BNDES parte do pressuposto de importância política e econômica do órgão nos rumos do desenvolvimento brasileiro, assim como também do caráter de espaço público do jornalismo, cuja produção de sentidos e enquadramentos de temas se tornam suportes para o debate dentro de uma sociedade. Além disso, a pesquisa se fundamenta no fato de que essa produção do jornalismo não se



DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

encerra em si e é marcada pelas particularidades que caracterizam as relações intra e intercampos da produção simbólica. Evidenciar este grau de autonomia/tangência entre os campos é outro motivo pelo qual o estudo foi realizado.

Neste sentido, a pesquisa revelou os enquadramentos que a mídia econômica impressa brasileira acionou para dar cobertura às ações do Banco e, conseqüentemente, suas estratégias de desenvolvimento, nos períodos FHC e Lula. Neste sentido, buscou-se investigar como a imprensa econômica brasileira abordou o BNDES em dois períodos em que sua atuação se deu de formas essencialmente diferentes, conforme a literatura consultada: os governos FHC e Lula. Os estudos apontaram que estes dois governos foram marcados por diferenças quanto às estratégias de desenvolvimento e ação do Banco, sendo, como mencionado, mais ortodoxo/liberal no primeiro e heterodoxo/(neo)desenvolvimentista, no segundo. Assim, a análise investigou os enquadramentos acionados pela mídia para tratar o Banco durante os dois períodos, a fim de se demonstrar as afinidades entre eles e correntes do pensamento econômico que marcam o campo dos economistas no Brasil.

Deste modo, o estudo aplicou a análise de enquadramentos ou framings para chegar aos objetivos propostos. A análise de framing considera que diversos fatores influenciam na produção jornalística – como condições organizacionais, ideologias e aspectos de outros grupos de produção –, e se mostrou, desta maneira, bastante afim com a pesquisa do jornalismo como um campo de produção simbólica que apresenta graus de heteronomia em relação às tomadas de posição que ocorrem dentro de outros campos de produção simbólica, como o dos economistas.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

A análise de enquadramentos foi aplicada, então, em todas as matérias sobre o BNDES em dois períodos distintos – governo FHC: anos de 1996 a 1998; governo Lula: 2007 a 2009 – de três jornais impressos brasileiros: Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e O Globo. Este recorte temporal foi realizado a fim de tornar a pesquisa exequível, considerando que os governos dos dois presidentes somam 16 anos. O motivo para os recortes foi a constatação da literatura acadêmica de formas de atuação marcadamente diferentes nos dois períodos, caracterizado pelo papel do Banco no extenso processo de privatizações de empresas brasileiras no primeiro período e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve forte viés desenvolvimentista, no segundo. Assim, a coleta de dados resultou num corpus de 2.303 matérias, sendo 1.157 do período FHC e 1.146 do período Lula.

Dessa maneira, a análise da presença dos enquadramentos em todo o período estudado, assim como as particularidades com que alguns se deram (como Formulador/Executor de Política Econômica e Locus de Conhecimento no período FHC), revelou que a cobertura econômica foi significativamente marcada pela hegemonia de determinados princípios simbólicos do campo do pensamento econômico brasileiro. Neste sentido, a análise dos quadros simbólicos que a mídia econômica brasileira acionou para dar cobertura ao BNDES evidenciou que, conforme apontado pela bibliografia que fundamenta este estudo, o jornalismo econômico brasileiro é fortemente influenciado pelas lutas e tomadas de posições do campo do pensamento econômico.

A pesquisa apresentada neste trabalho tem contribuições para a consolidação das análises sociológicas da produção de notícias, especial sob a perspectiva de campos de produção simbólica, especialmente no que diz respeito ao jornalismo econômico brasileiro, campo que possui

particularidades. Além disso, oferece à literatura acadêmica sobre o BNDES um novo ângulo, visto que apesar de se utilizar produtos da mídia como dados para as pesquisas sobre o Banco, a literatura acadêmica ainda não contava com um estudo que se debruçasse especificamente sobre o tratamento do jornalismo econômico à Instituição e, mais especificamente, às suas diferentes estratégias de desenvolvimento aplicadas no período democrático recente.

Também se destaca a contribuição deste estudo para o endosso da utilização da análise de enquadramento na pesquisa brasileira sobre a mídia. Apesar das limitações tecnológicas, visto que a disposição do material dos jornais se dá essencialmente na forma de imagem, o que impede a utilização de programas de análise de textos para descoberta de conhecimento, o trabalho mostrou que o conceito e implicações metodológicas do framing tem potencial para revelar informações e tendências do comportamento da mídia. Outrossim, a análise de enquadramentos realizada na pesquisa mostrou aderência satisfatória à concepção do jornalismo como campo de produção simbólica e demonstrou que pode ser um interessante caminho metodológico a se seguir.

### Referências

- ASSIS, K. G. **Para além da racionalidade**: as complexidades inerentes à relação economia, política e mídia. Tomo, n. 30 jan/jun, 2017.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- \_\_\_\_\_. O mercado dos bens simbólicos. In: **A Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009. p. 99-181.
- \_\_\_\_\_. **Sobre a Televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- \_\_\_\_\_. A oferta e a demanda de opiniões. In: **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007. p. 412-421.

- BUGIATO, C. M. **A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira**. 2016. 282 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2016.
- CHAMPAGNE, P. La double dépendance. Quelques remarques sur les rapports entre les champs politique, économique et journalistique. In **Hermès – La Revue**. Communication Et Politique, nº 17-18, Paris, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Formar a opinião**: o novo jogo político. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.
- COSTA, G. M. M. et al. **Memórias do Desenvolvimento**. Ano 5, n 5, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016.
- COSTA, K. F. BNDES: atuação, papel e ideário nos governos Fernando Henrique e Lula. **Encontro Anual da Anpocs**, 30, 2006. Anais... Caxambu/MG: Anpocs, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Metamorfoses**: o papel do BNDES na reordenação da economia brasileira. 2011. 313 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2011.
- DINIZ, A. N. **BNDES**: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização – 1952-2002. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2004.
- DUVAL, J. Analisar um espaço social. In: PAUGAM, S. **A pesquisa sociológica**. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. p. 218-237.
- Entman, R. M. 1993. **Framing**: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication* 43(4)
- HAAL, S. et al. A produção social das notícias: o mugging nos media. In: TRAQUINA, N. (Org.). **Jornalismo**: questões, teorias e “estórias”. Lisboa: VEJA, 1999.
- HACKETT, R. A. Declínio de um paradigma? A parcialidade e a objetividade nos estudos dos media noticiosos. In: TRAQUINA, N. (Org.). **Jornalismo**: questões, teorias e “estórias”. Lisboa: VEJA, 1999.
- HIRT, C. **O lugar e o papel do BNDES no desenvolvimento brasileiro**. 2016. 432 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. **Meritocracia de Laços:** gênese e reconfiguração do espaço dos economistas no Brasil. 2017. 851 f. Tese (Doutorado em sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras, Ciências Humanas, São Paulo. 2017.

LOUREIRO, M. R. Os economistas no governo. **Gestão econômica e democracia.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. A participação dos economistas no governo. **Análise**, v. 17, n. 2, p. 345-359, jul/dez 2006.

MARCHETTI, D. El análisis sociológico de laproducción de información mediática. **Comunicación y médios**, n 18, p. 19-29, 2008.

MORLOTCH, H; LESTER, M. As notícias como procedimento intencional: acerca do uso estratégico de acontecimentos de rotina, acidentes e escândalos. In: TRAQUINA, N (Org.). **Jornalismo questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: VEJA, 1999. pp. 34-51.

PEDROSO NETO, A. J.; UNDURRAGA, T. The Elective Affinity between Elite Journalists and Mainstream Economists in Brazil, **Journalism Studies**, 2017. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/1461670X.2017.1334572>. Acesso em jul 2107.

PEDROSO NETO, A. Jornalismo e despolitização. **Revista Observatório**, v. 1, n. 2, p. 82-100, 8 dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2015v1n2p82>.

PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: RUBIM, A. A. C. (org). **Comunicação e política:** conceitos e abordagens. Salvador: EDUFBA, 2004.

PULITI, Paula. **A Financeirização do noticiário econômico no Brasil (1989-2002)**. 150 f. (Tese) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-26112009-153158/>>.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2016, vol.24, n.60, pp.115-135.

SCHUDSON, M. **Discovering the news.** A social history of American newspapers. New York: Basic Books Inc. Publishers, 1981.

\_\_\_\_\_. The sociology of news production. **Media, Culture & Society**. jul/1989.



revista  
Observatório

ISSN nº 2447-4266

Vol. 5, n. 4, Julho-Setembro. 2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.20873/ufv.2447-4266.2017v5n4p525>

TUCHMAN, G. A objectividade como ritual estratégico uma análise da noção de objectividade dos jornalistas. In: TRAQUINA, N. (Org.). **Jornalismo: questões, teorias e “estórias”**. Lisboa: VEJA, 1999.

\_\_\_\_\_. As notícias como uma realidade construída. In: Pissarra, E.J. (org.). **Comunicação e Sociedade** – os efeitos sociais dos meios de comunicação de massa. Lisboa: Livros Horizonte, 2002.

WEBER, M. Sociologia da imprensa: um programa de pesquisa. In **Revista Española de Investigaciones Sociales** – REIS, nº 57/1992, p. 251-259