

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

JAMILE ULISSES PEREIRA

**NARRATIVAS E POLÍTICA ECONÔMICA:
A CONSTRUÇÃO DA AGENDA FISCAL NA MÍDIA JORNALÍSTICA PÓS-
2015**

**Uberlândia
2022**

JAMILE ULISSES PEREIRA

**NARRATIVAS E POLÍTICA ECONÔMICA:
A CONSTRUÇÃO DA AGENDA FISCAL NA MÍDIA JORNALÍSTICA PÓS-
2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento econômico.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittes Terra

**Uberlândia
2022**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

P436 Pereira, Jamile Ulisses, 1991-
2022 Narrativas e política econômica [recurso eletrônico] :
a construção da agenda fiscal na mídia jornalística pós-
2015 / Jamile Ulisses Pereira. - 2022.

Orientador: Fábio Henrique Bittes Terra.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de
Uberlândia, Pós-graduação em Economia.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.284>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Economia. I. Terra, Fábio Henrique Bittes, 1984-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-
graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia

Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J, Sala 218 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4315 - www.ppte.ufu.br - ppte@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Economia			
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, Nº 305, PPGE			
Data:	28 de junho de 2022	Hora de início:	14:30	Hora de encerramento:
Matrícula do Discente:	12012EC0005			
Nome do Discente:	Jamile Ulisses Pereira			
Título do Trabalho:	Narrativas e política econômica: a construção da agenda fiscal na mídia jornalística pós-2015			
Área de concentração:	Desenvolvimento Econômico			
Linha de pesquisa:	Economia Aplicada			
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Expectativas, compromissadas e orçamento de guerra: uma análise da política monetária brasileira			

Reuniu-se a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Economia, assim composta: Professores Doutores: Niemeyer Almeida Filho - UFU; Leda Maria Paulani - USP; Fábio Henrique Bittes Terra - PPGE-UFU orientador da candidata. Ressalta-se que em conformidade com deliberação do Colegiado do PPGE e manifestação do orientador, a participação dos membros da banca e da aluna ocorreu de forma totalmente remota via webconferência. Os professores Fábio Henrique Bittes Terra e Leda Maria Paulani participaram desde a cidade de São Paulo (SP). Os demais membros da banca e a aluna participaram desde a cidade de Uberlândia (MG).

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Fábio Henrique Bittes Terra, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Henrique Bittes Terra, Usuário Externo**, em 28/06/2022, às 17:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Niemeyer Almeida Filho, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/06/2022, às 18:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leda Maria Paulani, Usuário Externo**, em 30/06/2022, às 12:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3686318** e o código CRC **5B7C4D22**.

Dedico esse trabalho às “meninas” que amo:

Diana, Ivaneide e Sarita

AGRADECIMENTOS

Declinei algumas vezes de escrever esses agradecimentos. O processo de escrita nem sempre é fácil, então, porque adicionar mais páginas, mais tempo, mais trabalho? Pensar a respeito de gratidão, ser piegas ou ser fria? O sim a esse esforço a mais veio do incrível que é conhecimento e ciência serem tão coletivos. Pensei no meu processo de escrita e em todos os agradecimentos que li até aqui: dissertações e teses, algumas que ficaram pelo caminho, outras que despertaram a curiosidade sobre o que escolheu destacar da vida, da família e dos amigos aquela pessoa que acolhi a partir do trabalho. Como leitora assídua de agradecimentos, segue também minha contribuição, um esforço em primeira pessoa, diferente do resto do texto.

Agradeço ao meu núcleo familiar. Mãe, padrasto e avós contribuíram de maneiras que não sei dizer, mas tudo bem, porque também não haveria espaço. Entretanto, há espaço para falar do membro mais lindo da família, aquela que tem quatro patas e que sei exatamente como me ajudou: obrigada por virar a barriguinha para eu cheirar sempre que precisei, Sarita!

Agradeço aos amigos, vocês mais atrapalharam do que ajudaram nessa escrita, mas foram divertidas todas as vezes.

Agradeço à Elaine por ter cuidado tão bem da minha saúde.

Não só agradeço, como me sinto muito feliz pela composição da banca. Tendo realizado a graduação em um centro ortodoxo, ler economistas que estudavam o Brasil em uma perspectiva diferente foi essencial na minha formação, ajudando não só a concluir o curso (pois economia era mais do que me apresentavam), mas também a me apropriar de quem eu queria ser enquanto pesquisadora de economia. Niemeyer e Leda Paulani, vocês fizeram parte disso.

Ano passado, quando ainda nem sabia que esse trabalho seria concluído, destaquei um trecho do livro *Ensinando a Transgredir* para usar nesses agradecimentos. O trecho diz muito sobre minha relação com educação e academia e, na época, pensei várias possibilidades, mas seu uso vai ser dos mais simples. Deixo como agradecimento ao Fábio, meu orientador, obrigada por ter sido tão solícito, atento e por todas as correções. Obrigada por ter exercido, nessa orientação, o que bell diz.

A academia não é o paraíso. Mas o aprendizado é um lugar onde o paraíso pode ser criado. A sala de aula, com todas as suas limitações, continua sendo um ambiente de possibilidades. Nesse campo de possibilidades temos a oportunidade de trabalhar pela liberdade, de exigir de nós e dos nossos camaradas uma abertura da mente e do coração que nos permita encarar a realidade ao mesmo tempo em que, coletivamente, imaginamos esquemas para cruzar fronteiras, para transgredir. Isso é a educação como prática da liberdade (HOOKS, 2017, p.273).

Por fim, quero destacar que esse trabalho foi realizado em meio à pandemia de Covid-19. Não conheci meus professores e colegas pessoalmente; irei vocalizar de forma integral sobre o trabalho, pela primeira vez, em minha defesa *online*. Hoje, escrevo esses agradecimentos com os dados oficiais mostrando 666mil mortes no Brasil e mais de seis milhões no mundo. Durante vários dias desse processo de escrita em meio a tanto, a frase de Adorno apareceu “Escrever poesia depois de Auschwitz é barbárie”, escrever dissertação também parece ser o caso. Esse texto, apesar das possíveis qualidades, também faz parte disso. Que não nos esqueçamos.

RESUMO

O trabalho pesquisa o caráter da cobertura da mídia sobre a política fiscal brasileira nos anos 2010-2015. Tem-se como hipótese que o crescimento da agenda de consolidação fiscal pode ter sido um dos resultados do discurso econômico ortodoxo, cujo principal diagnóstico para a crise econômica de 2014-2016 fora o excesso de gastos do governo. Além da revisão de literatura, a metodologia se apoiou em uma análise temática da política econômica brasileira, realizada a partir de alguns dos principais jornais do país, de circulação nacional e com caderno econômico: Valor Econômico, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. A análise temática foi realizada a partir de um levantamento nos portais virtuais dos jornais, entre os anos de 2010 e 2015, limitando-se às reportagens *online* que tocam em palavras-chaves predeterminadas, os chamados filtros. As palavras selecionadas foram: austeridade, ajuste fiscal, nova matriz econômica, política fiscal e problema fiscal. O resultado formou um banco de dados para análise que foi posteriormente categorizado como “Positivo”, quando os filtros se adequavam à análise ortodoxa, e “Negativo”, quando correspondiam a outra visão econômica ou a algum problema resultante da política fiscal focada em corte de gastos. Ao todo foram analisadas 1.707 reportagens. Os resultados da análise temática mostram como o pensamento econômico ortodoxo foi mais bem representado nos principais jornais do país, com valores acima de 60% de cobertura para todos os filtros utilizados. Não houve em nenhum dos filtros analisados equiparação entre pensamentos econômicos diferentes, reforçando a hipótese de as coberturas midiáticas se dedicaram a construir, para o período, a ideia de insustentabilidade das contas públicas, que só se poderia corrigir com a busca rápida e permanente de equilíbrio fiscal.

Palavras-chave: Narrativa Econômica; Discurso Econômico; Política Fiscal

ABSTRACT

This work aimed to research the ethical nature of media coverage regarding the Brazilian fiscal policy over 2010-2015. It worked with the hypothesis that the agenda of fiscal consolidation may have been one of the results of the orthodox economic discourse, to whom the main cause of the 2014-2016 economic crisis was excessive government spending. In addition to the literature review, the methodology relied on a thematic analysis to check how some of the country's major newspapers, namely Valor Econômico, Folha de São Paulo and O Estado de São Paulo reported the Brazilian economic policy, especially the fiscal one. The thematic analysis was carried out by a survey in the newspapers' websites, between 2010 and 2015, limited to online news that covered predetermined keywords, also called filters. The selected words were austerity, fiscal adjustment, new economic matrix, fiscal policy, and fiscal problem. The survey formed a database that was later categorized as "Positive" when the filters suited the orthodox analysis, and "Negative" when they corresponded to another economic view or some problem resulting from the fiscal policy focused on spending cuts. In all, 1,707 reports were analyzed. The results of the thematic analysis show how orthodox economic thinking was better represented in the country's main newspapers, with values above 60% coverage for all the filters used. There was not in any of the analyzed filters a match between different economic thoughts, reinforcing the hypothesis that the media coverage dedicated to build the idea of unsustainability of the public accounts, which could only be corrected with quick and permanent fiscal balance.

Key words: Economic Narrative; Discourse; Fiscal Policy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - DISCURSO, NARRATIVA E MÍDIA JORNALÍSTICA: A POLÍTICA ECONÔMICA EM PAUTA	4
1.1 Esferas de comunicação no pensamento econômico: retórica, discurso e narrativa	6
1.2 As narrativas como campo de pesquisa na ciência econômica: revisão de literatura	16
1.3 Considerações metodológicas	24
CAPÍTULO 2 - NARRATIVA ECONÔMICA DO EXCESSO DE GASTOS: DADOS, <i>MAINSTREAM</i> E MÍDIA JORNALÍSTICA	28
2.1 Indicadores macroeconômicos dos anos 2010 a 2015	30
2.2 Análise ortodoxa da política econômica dos anos de 2010 a 2015	37
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE TEMÁTICA DA POLÍTICA FISCAL DOS ANOS DE 2010 A 2015	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

As instabilidades institucionais e crises políticas no Brasil se impõem de tempos em tempos como obstáculo para o desenvolvimento, o que exacerba fragmentação política, polarização ideológica, paralisia decisória, e por fim, a violação das regras de institucionalidade (SANTOS, 2003). A assimilação inquestionada pela sociedade dos valores que levariam a essas instabilidades, assimilação que por sinal encontra na mídia um dos seus principais executores, possibilita o fortalecimento desse processo através de discursos e de narrativas econômicas.

No presente trabalho, as narrativas a serem analisadas fazem parte de um discurso ou de uma constelação de narrativas, nos termos de Shiller (2019), de austeridade fiscal. Economistas não costumam trabalhar com a ideia de discurso e isso faz com que, muitas vezes, os termos narrativa e discurso sejam utilizados de formas intercambiáveis, ainda que estabeleçam níveis de abstrações teóricos diferentes. Enquanto o primeiro traz o indivíduo falante em sua centralidade, o segundo integra esse sujeito ao funcionamento de enunciados, condições de possibilidade e formações ideológicas (BARTHES, 2011).

Genette (2011) afirma que a narrativa pode estar inserida em um discurso, tornando-se seu elemento, enquanto o contrário não acontece, pois o discurso seria o modo mais universal de linguagem, que acolhe a forma particular narrativa. É importante que esses elementos sejam claros, ainda que haja a escolha pragmática da utilização do termo narrativa devido à presença dele na economia, diferentemente de discurso, usado nas outras áreas das ciências sociais. Aqui, o sujeito analisado é a própria construção narrativa e não só como uma divisão, ou parte de um discurso.

Os elementos trazidos são ainda pouco teorizados quanto variáveis que influenciam o comportamento econômico, pois nas teorias mais convencionais, presume-se que forças econômicas são causadas por avanços científicos na produção, descoberta ou esgotamento de recursos naturais, mudanças demográficas ou outras questões de cunho mais objetivo. Esse trabalho apresenta outras visões e propostas metodológicas, no qual se espera delinear o caráter da cobertura da mídia sobre a política fiscal brasileira, demonstrando como o crescimento da agenda de políticas de consolidação fiscal pode ter sido um dos resultados desse discurso — o equilíbrio fiscal tornou-se a resposta à necessidade de organização da economia após a narrativa de excesso de gastos sair vitoriosa, como consequência redirecionou o rumo do Estado no sentido da diminuição de sua participação na economia via seu *downsizing*.

Se é correto que “no momento de falar, uma voz sem nome me precedia há muito tempo” (FOUCAULT, 1996, p. 5), no caso das exposições midiáticas que se dedicaram a construir a ideia de débil condição fiscal no Brasil, as vozes sem nomes são daqueles que compõem o *mainstream* econômico, sob os pressupostos teóricos da nova-síntese neoclássica, que comprehende os fenômenos econômicos como sendo sempre mais bem organizados pelos mercados. Tem-se como princípio norteador a lógica restritiva constante às finanças públicas, nos quais os gastos do Estado, assim como os gastos dos indivíduos em uma economia doméstica, devem ser sempre iguais à sua arrecadação, caso contrário, corre-se risco de inflação e redução do investimento privado. Essa formulação redireciona o Estado no rumo da diminuição de sua participação nas questões sociais, de política industrial, e de dinamização da economia. São sob esses postulados teóricos, sempre presentes na mídia, que são construídas as noções mais populares sobre as finanças públicas.

Os meios de comunicação de massa destacam-se por ajudar a criar e consolidar explanações no imaginário social, alterando os fundamentos e a velocidade do contágio narrativo. Nesse sentido, as informações analisadas são aquelas presentes em alguns dos principais jornais do país: Valor Econômico, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. Embora haja diversas mídias alternativas, as instituições de comunicação tradicionais preservaram a centralidade na construção do debate público através da expansão do seu alcance para os meios digitais, reconfigurando seus espaços e suas formas de comunicar (ALECRIM, 2020).

O caminho metodológico foi escolhido por se adequar às necessidades da pesquisa, buscando responder como essas informações reverberam aquilo que o discurso midiático identifica como problema, bem como as soluções que nele se propõem. O efeito concreto dessa conformação discursiva é, na prática, influência, inclusive sobre a execução da política econômica. Para realizar a pesquisa, a metodologia empregada apoia-se em dois eixos: a revisão de literatura e a análise temática da mídia em relação à política econômica brasileira.

A análise temática foi realizada a partir de um levantamento em jornais e portais de notícias virtuais entre os anos de 2010 e 2015, limitando-se às reportagens *online* que tocam em palavras-chaves predeterminadas, os chamados filtros. As palavras selecionadas foram: austeridade, ajuste fiscal, nova matriz econômica, política fiscal e problema fiscal. Acredita-se que esses sejam filtros adequados por se relacionarem diretamente com o tema, sendo termos comuns e genéricos sobre política fiscal. O resultado formou um banco de dados para análise que foi posteriormente categorizado como “Positivo”, quando os filtros se adequavam à análise ortodoxa, e “Negativo”, quando correspondiam a outra visão econômica ou a algum problema

resultante da política fiscal focada em corte de gastos. Ao todo foram analisadas 1.707 reportagens.

Dessa forma, a dissertação inicia com a apresentação de conceitos importantes e a articulação deles com a ciência econômica. São estes conceitos: retórica, discurso e narrativa. O intento do primeiro capítulo é fornecer uma síntese do funcionamento dessas esferas da linguagem, em especial, as narrativas e seus impactos conformadores da realidade e das estruturas de pensamento. Com isso, são elencadas, a partir da revisão de literatura, fundamentos, hipóteses e métodos utilizados para a análise. O segundo capítulo discorre sobre a política fiscal no período 2010-2015, elencando dados de variáveis necessárias ao bom entendimento da política econômica e uma revisão de literatura de autores ortodoxos sobre o período. Finalmente, o terceiro capítulo traz um levantamento categorizado (análise temática) da construção midiática com respeito às finanças públicas.

Os resultados da análise temática mostram como o pensamento econômico ortodoxo foi mais bem representado nos principais jornais do país, com valores acima de 60% de cobertura para todos os filtros utilizados, não havendo em nenhum dos filtros analisados equiparação entre os pensamentos diferentes que compõem a sociedade. Assim, ao investigar o papel da mídia na promoção da ideia de insustentabilidade fiscal, o que colocaria uma consequente necessidade de políticas promotoras de consolidação fiscal, expõe-se que as transformações do sistema econômico possuem natureza também política, psicológica e ideológica.

CAPÍTULO 1 - DISCURSO, NARRATIVA E MÍDIA JORNALÍSTICA: A POLÍTICA ECONÔMICA EM PAUTA

[...] a história decerto tem seu curso, impõe suas condições e produz seus efeitos, mas a história é apreendida por meio de umas tantas estórias e as estórias movem os seres humanos, de sorte que estes agem sob o efeito de ambas, história e estória, fazem história sob a pressão anônima da história e informados pelas estórias que se contam sobre a história, de tal modo que as estórias determinam a história e a história determina as estórias.

Mário Duayer

A economia ganhou destaque editorial nos principais jornais brasileiros a partir do Golpe Civil-Militar de 1964 e neste contexto de censura e da busca por despolitização do conteúdo jornalístico, que ele desenvolveu sua linguagem, caracterizada pela abstração e pelo excessivo uso de termos técnicos (CORREIA e SILVA, 2017). A redemocratização veio em meados dos anos 1980, assim como séries de alterações na estrutura produtiva nacional, e a partir de 1990 o noticiário econômico passou a dar destaque ao setor financeiro como autoridade capacitada a avaliar a gestão das políticas públicas e de medidas econômicas, substituindo gradualmente outras fontes, tais como ligadas aos setores produtivos, sindicais e acadêmicos (CORREIA e SILVA, 2017). Eis a que se refere o discurso produzido pelo dito mercado.

A mídia tem o potencial de criar e alterar a propagação das informações, e embora ela não seja capaz de ditar de forma exata o que a opinião pública pensa e a forma como ela aprende, ao selecionar questões e discursos que recebem atenção proeminente, estabelece-se uma agenda de debate público. Analisar criticamente a atuação da produção jornalística na legitimação de determinados discursos passa pelo pressuposto de que há relações simbolicamente constituídas e que não estão alheias às relações de poder (BOURDIEU, 2007).

Este fato parte desde a seleção dos jornais¹ para análise: Valor Econômico, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. Os veículos são integrantes de três conglomerados de

¹ A pretensão inicial era de também analisar o jornal O Globo, mas o sistema de buscas do referido jornal apresentou algumas falhas durante o processo, tais como: dificuldades de personalizar a busca para o período estudado, falta de retorno das palavras-chaves mesmo quando presentes e por fim, não funcionamento da técnica de *web scraping* utilizadas para coleta e levantamento de reportagens nos outros jornais. Vale lembrar, entretanto, que O Globo e Valor Econômico são pertencentes à mesma empresa (Globo), o que atenua parcialmente a ausência do primeiro, pois espera-se que ambos apresentem coesão do discurso jornalístico, mas com o segundo suprindo um nicho mais específico através do jornalismo econômico.

mídia brasileira privada (Folha, Estado e Globo) e apresentam a mesma abordagem nas diferentes plataformas, como jornais impressos, sites, emissoras de rádio e de TV (FONSECA, 2005). Todos os jornais escolhidos são da região sudeste, mas de circulação nacional, sendo identificados majoritariamente com São Paulo. A concentração regional dessa escolha se relaciona com o padrão de desenvolvimento brasileiro, cuja desigualdade regional é conhecida e complexamente construída a partir das relações sociais economicamente produtivas e da constituição do Estado brasileiro. A presença de poucos grupos midiáticos de grande porte, contribui para a homogeneização de assuntos no jornalismo brasileiro, nos quais veículos sediados em outras regiões acabam por reproduzir temas e abordagens do eixo Rio-São Paulo (FONSECA, 2005).

Além da concentração regional, tem-se outra associação importante em relação aos veículos escolhidos, qual seja, níveis de renda. Souza (2020) argumenta que a elite econômica passa a mandar de modo indireto também no mundo social e político por meio da fabricação da “opinião pública”. Assim, o domínio pressupõe que, além do dinheiro e das formas de violência física, as quais continuam decisivas, o exercício do poder político também deve se legitimar discursivamente e, para isso, a mídia é fundamental.

Em consonância, Bourdieu (2007) afirma que relações de comunicação são sempre relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes e instituições. Enquanto instrumentos de comunicação e de conhecimento, os sistemas simbólicos cumprem a sua função de imposição ou de legitimação e com isso, as classes e suas frações envolvem-se para impelir a definição de mundo social mais conforme aos seus interesses. A função do discurso dominante, que tende a impor a apreensão da ordem estabelecida como única, tem como efeito a imposição de sistemas políticos de classificação sob a aparência legítima de taxinomias filosóficas, religiosas, jurídicas e claro, econômicas. A partir delas, o autor continua: esse poder simbólico pode “confirmar ou transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto, o mundo” (BOURDIEU, 2007, p. 14).

Embora os conceitos aqui trabalhados façam parte do campo econômico, conduzam comportamentos econômicos decisões sobre investimentos, impulsione ou refreiem eventos e políticas econômicas, as abordagens de teorias econômicas tradicionais não incorporam esse papel em suas análises. Para Osorio (2002), a análise econômica, assim como outros campos das ciências sociais, sofreu processo de fragmentação que acabou por desvanecer as relações sociais que a articulam. Esse processo levou à incompreensão dos sentidos dos múltiplos

processos presentes na conformação da realidade, entre eles, as motivações relevantes dos atores econômicos, com base em seus contextos culturais, históricos e institucionais.

Com isso, apresenta-se enquanto dificuldade da pesquisa a incipiente revisão de literatura e a falta de clareza quanto ao conceito de “narrativa” utilizados nos poucos trabalhos de economia. Por esse motivo, faz-se necessária uma digressão teórica, apresentando e articulando com a economia os conceitos de retórica, discurso e narrativa. O primeiro, foi escolhido por ser um reconhecido campo de estudo na área econômica e por servir de base teórica aos outros dois. O segundo e o terceiro, por serem o foco do estudo.

1.1 Esferas de comunicação no pensamento econômico: retórica, discurso e narrativa

Assim enleados em definitiva e estonteante indeterminação, o professor, o leitor e o narrador, podemos todos, menos o anjo, é claro, buscar guarida na retórica, refúgio tranquilo, porto seguro, da vertigem provocada pela recente descoberta da textualidade do mundo. Na ausência de chão para ancoragem, paz e sossego somente no seio do consenso, da opinião relevante. Pois, se não há salvação, já que não se pode saber o certo e o errado, o bem e o mal, é mais seguro pecar em grupo. Não qualquer grupo, mas o grupo dos especialistas e de suas instituições, o grupo da ciência normal. Na pior das hipóteses, calhando haver triagem celeste, a companhia no inferno está garantida.

Mário Duayer

Ao tratar da ressonância das informações econômicas e de sua importância para a formação de uma opinião geral sobre políticas econômicas, Anuatti (2003) afirma que Keynes identificava três grandes categorias de audiência para seu trabalho: economistas profissionais, formadores de opinião e opinião pública geral. Seria necessário, para Keynes, que os economistas convencessem os formadores de opinião para implementação eficiente de políticas econômicas.

Anuatti (2003) está no campo da retórica, que ganhou ressonância no Brasil enquanto discussão de metodologia econômica com Arida (1991) e McCloskey (1983). Apesar de retórica ser comumente associada ao falseamento da verdade, de acordo com a definição de Mäki (1995), amplamente utilizada por aqueles que compõem o “projeto retórico”, ela pode ser definida enquanto o estudo e o uso da argumentação para fins persuasivos. Dessa forma, a

retórica desdobra-se sobre o processo de comunicação como distinto do ato de apenas transmitir uma ideia, mas como uma transmissão estratégica de informações, cuja finalidade é convencimento do outro (DIB, 2003). Como elemento constitutivo das teorias econômicas, a retórica ilumina os efeitos das esferas de comunicação, destacadas aqui a partir das noções de narrativa e de discurso, como essenciais para mudanças econômicas.

Para Prado (2003), a retórica se relaciona com a teoria pura e com a teoria aplicada. No primeiro caso, as informações estão sendo repassadas para um “auditório universal” e orientam-se para as relações de causalidade entre as políticas econômicas e os acontecimentos cotidianos, que atingem boa parte dos consumidores das notícias jornalísticas. Já no segundo caso, tem-se o emprego específico da teoria, uma vez que para o autor, “[...] uma teoria é um discurso que busca aprovação no meio científico e fora dele em virtude de competências que supostamente tem” (PRADO, 2003, p.87). A conformidade do discurso científico à retórica contribui para a plausibilidade das teorias.

A teoria pura e a teoria aplicada de Prado (2003) estão entremeados, mas ainda com reduzido espaço na pesquisa econômica ortodoxa. Apresentam-se dois motivos para tanto; o primeiro é que essas perspectivas esbarram muitas vezes em um questionamento anterior: a própria capacidade de as ideias influenciarem a realidade (DIB, 2003). O segundo, relaciona-se à visão hierárquica do conhecimento: enquanto a ciência econômica tradicional ofereceria acesso à suposta verdade objetiva, ignorando o papel das esferas comunicativas, como discurso, narrativa e a influência dos grupos sociais nas preferências individuais, as compreensões comunicativas (ou subjetivas) conteriam os elementos de irracionalidade e, consequentemente, falibilidade.

Isso torna ainda mais interessante que uma das principais referências da ciência econômica tradicional seja feita através de uma metáfora, a famosa mão invisível do mercado. Arida (1991) trouxe como uma das regras de retórica a redução do uso das metáforas, uma vez que elas funcionariam como instrumento de pensamento e não de exposição. Prado (2003), baseando-se na transformação que tornou a mão invisível em equação diferencial de variação de preços, argumentou que ainda que utilizadas como analogias, as metáforas tendem a ser suprimidas nas elaborações mais rigorosas com a finalidade de que o texto se apresente mais analítico e seja entendido, em última instância, como mais científico.

Para Klamer e McCloskey (1988), as metáforas ainda que não tão usuais em economia, são utilizadas de forma importante na teoria neoclássica, sendo o modelo da escolha racional, no qual decisões econômicas são tomadas em uma situação de escolha racional que maximiza uma função objetivo de utilidade sujeita a restrições, a principal: “induzindo a pessoa a pensar

‘como se’ as pessoas realmente tomassem decisões dessa maneira” (KLAMER e MCCLOSKEY, 1988, p. 14). Para os autores, essa utilização da metáfora e da retórica deve ser posta, destituindo o desejado caráter objetivo e positivo usualmente associado pelos pesquisadores neoclássicos.²

Fora da teoria aplicada, a metáfora pode ser realizada com maior frequência e intensidade. As relações entre as políticas econômicas e os acontecimentos cotidianos são repassadas, muitas vezes, através de analogias, como a dos gastos do governo se comportando tal qual uma economia doméstica ou o mercado, muitas vezes não definido conceitualmente de forma clara, agindo como uma pessoa, provido de sentimentos do tipo felicidade, raiva ou dúvida. Como apontado por Klamer e McCloskey (1988), o jornalismo depende dessa “psicologia particular” para atingir o maior número de pessoas que se identificam, através do seu trabalho no mercado, com a animação ou depressão deste, que se dividem competitivamente na busca de oportunidades, e identificam comportamentos de pioneirismo ou de opressão. Como os autores destacam, a personalização de imagens, ou seja, a metáfora, é comum no jornalismo econômico bem como nas conversas cotidianas.

Em relação ao emprego específico na teoria econômica, há uma percepção de totalidade enquanto linguagem teórica implicada nas avaliações que contenham a análise comunicativa descrita neste trabalho. Em última instância, o que diferencia as perspectivas teóricas econômicas é a forma como elas entendem a relação entre a ciência econômica e a realidade social. Se esta relação partir da noção de totalidade em um movimento contraditório de interações que se influenciam reciprocamente, torna-se imperativo o processo de persuasão dos agentes econômicos (BORGES, 2003). Como a ciência econômica está centrada em tipos de ação social, as motivações e crenças dos agentes devem ser reconhecidos, “a ação econômica típica encontra-se ela mesma reificada na prática social e, assim, deve ser apreendida pela ciência” (PRADO, 2003, p. 85). É por isso que a economia não perderia seus vínculos com as estruturas sociais e, enquanto uma ciência social, suas proposições também se apresentariam como valorativas (PRADO, 2003). É a partir dessa valoração que o conceito de discurso será inserido, uma vez que para compreender a circulação de um discurso é necessário explicitar os processos ideológicos nos quais as valorações estão presentes.

² Reforçando o argumento, os autores apresentam outras analogias realizadas por autores tradicionais da ciência econômica, tais como o cálculo de prazer e dor de Bentham ou os espíritos animais keynesianos e, assim como Prado (2003) apresenta a transformação que sofreu a mão invisível em equação diferencial de variação de preços, Klamer e McCloskey (1988) comentam outras transformações similares. Por meio de tais movimentos retóricos, textos fundamentais da economia seriam transformados e os fundadores da ciência econômica passariam a ser estudados através dessas releituras. Os autores afirmam que, assim, a sociologia presente em Pareto foi ignorada, tal como o uso da história econômica em Marshall e a linguística em Walras.

Discurso costuma ser utilizado, de forma não acadêmica, em referência a textos ou a falas de cunho formal e/ou com recursos estilísticos específicos, marcados por boa retórica. Porém, enquanto objeto de análise, ele “não é a língua, nem texto, nem a fala” (FERNANDES, 2007, p. 12), implicando uma exterioridade à linguagem que se encontra em aspectos sociais e ideológicos materializados, sendo, portanto, mutável de acordo com as transformações sociais e políticas (FERNANDES, 2007). De acordo com Bakhtin (2006), a palavra, e consequentemente o discurso, estariam sempre carregados de conteúdo ideológico. Tudo que é ideológico remete a um signo e o domínio ideológico coincide com o domínio desses signos, possuindo valor semiótico.

Um certo número de enunciados que apresentam regularidade em torno de objetos, funcionamento, regras de aparição e jogo de relações, pode ser chamado de formação discursiva. Analisar o discurso implica interpretar os sujeitos e a produção de sentidos dos enunciados, face aos lugares ocupados pelos sujeitos, as condições históricas e ideológicas de produção. (FERNANDES, 2007; FOUCAULT, 1996). Com isso, Foucault (1996) separa dois conjuntos de análise do discurso. O primeiro, o conjunto crítico, busca explicitar as formas de controle, exclusão, apropriação do discurso e quais forças foram preponderantes para que ele se enunciasse. O segundo conjunto, chamado genealógico, procura como se formaram, através ou apesar dos sistemas de coerção do primeiro grupo, séries de discursos e suas condições de crescimento e de variedade.

O discurso apresenta-se, assim, relevante para se compreenderem as mudanças histórico e sociais que resultam da sua produção. Além disso, sua própria estruturação constitui parte da memória social, na qual os sujeitos podem compartilhar aspectos socioculturais e ideológicos enquanto se mantêm em contraposição a outros discursos (FERNANDES, 2007). Se as ideias importam, busca-se como as pessoas compartilham suas crenças até formar uma crença compartilhada socialmente, que ajuda a guiar as escolhas e moldar o arcabouço institucional (DIB, 2003).

Foi Bourdieu (2008) quem situou a troca discursiva como uma troca econômica. Para ele, uma relação de comunicação se estabelece em meio a uma relação de força simbólica entre aquele que produz o discurso e aquele que o consome. O valor dessa troca discursiva dependeria da relação de forças que se estabelece entre emissores e receptores no mercado linguístico e dos seus efeitos de imposição de legitimidade. Assim, há uma troca lucrativa no processo comunicativo, não sendo os discursos apenas signos de entendimento, mas também de riqueza e de autoridade,

Os discursos alcançam seu valor (e seu sentido) apenas através da relação com um mercado, caracterizado por uma lei especial de formação particular dos preços: o valor do discurso depende da relação de forças que se estabelece concretamente entre as competências linguísticas dos locutores, entendidas ao mesmo tempo como capacidade de produção, de apropriação e apreciação ou, em outros termos, como capacidade de que dispõem os diferentes agentes envolvidos na troca para impor os critérios de apreciação mais favoráveis a seus produtos. Tal capacidade não é determinada apenas do ponto de vista linguístico. As competências linguísticas constituem capacidades de produção socialmente classificadas que caracterizam unidades linguísticas de produção socialmente classificadas e, ao mesmo tempo, configuram capacidades de apropriação e de apreciação que, por sua vez, definem mercados eles mesmos socialmente classificados (BOURDIEU, 2008, p.54).

O peso de cada agente dependeria, para o autor, de seu capital simbólico, ou seja, do reconhecimento social, pois um discurso só funciona quando reunidas condições sociais que fazem com que ele possa obter importância. É, portanto, na sociedade e nas suas relações de dominação que se conferem a legitimidade e a estrutura do discurso, mesmo que “esse lucro parece como que fundado apenas nas qualidades da pessoa” (BOURDIEU, 2008, p. 60). Reforçando essa ideia, Orlandi (2008) argumenta que os lugares ocupados por falante e ouvinte fazem parte da própria significação do discurso e comumente se associa o sucesso de um discurso à capacidade retórica de seu emissor; entretanto há ideias socialmente mais aceitáveis e o condicionamento social exercido determina tanto a maneira de dizer como aquilo que deve ser dito.

Assim, o sentido social capta os traços que orientaram a produção do discurso, as características da relação social entre os interlocutores e as capacidades do locutor no trabalho de eufemização das condições hierárquicas do mercado linguístico e de suas intenções no convencimento (BOURDIEU, 2008). Essa ação retórica é também política e tem como objetivo, para o autor, “produzir e impor representações do mundo social e capazes de agir sobre ele” (BOURDIEU, 2008, p. 117). Com isso, as transformações no mundo social reproduzem determinados interesses em detrimento de outros, claramente não de forma mecânica e sem escapatórias. O que fica claro, na visão do autor, é que a subversão política e, especialmente para esse trabalho, a subversão econômica, teórica e prática, pressupõem uma subversão cognitiva e de visão do mundo.

Como visto anteriormente, a construção de uma visão de mundo é afetada pela mídia. Alecrim (2020) argumenta, a partir da dimensão da representação política e que aqui se estende para a economia, que as organizações de comunicação assumem uma função de representação, tornando-se responsáveis por projetar e divulgar os diferentes discursos sociais. A mídia interfere na agenda pública ao direcionar a opinião para os temas abordados em suas notícias, incluindo a política fiscal. O destaque dado a um assunto é refletido na percepção que o público

possui sobre ele, sendo direcionado, através das notícias, a enfatizar ou negligenciar aspectos sobre o tema reportado. Quanto mais dependente dessas organizações para acessar determinado assunto, mais suscetíveis aos efeitos dos recortes noticiosos,

A organização dos acontecimentos noticiados opera um enquadramento que “moldura” e constrói a “imagem” pública do fato e a sua “realidade”, uma vez que, em muitos casos, as pessoas dependem das notícias para acessar estes acontecimentos. Nesse sentido, a forma como determinado assunto é pautado pelas notícias é processada e utilizada também pela audiência para discutir e pensar sobre este mesmo objeto (ALECRIM, 2020, p. 51)

Neste sentido, pergunta-se: qual e como foi a construção do discurso sobre finanças públicas brasileira dos últimos anos? As coberturas midiáticas se dedicaram a construir a ideia de insustentabilidade fiscal? Esses questionamentos relacionam-se com o contexto prático e discursivo da política econômica brasileira pós-2015, marcada pela busca pelo equilíbrio fiscal permanente, inclusive com políticas promotoras de austeridade fiscal em médio prazo, como o Teto de Gastos. Teriam sido essas medidas um efeito concreto da conformação discursiva?

Por meio da investigação dos editoriais da Folha de S. Paulo e do O Estado de S. Paulo, Alecrim (2020) analisa a cobertura jornalística do impeachment de Dilma Rousseff e encontra a economia como um dos principais argumentos utilizados na ocasião. Nesse sentido, a autora define como argumento econômico,

Todo e qualquer trecho do editorial que defender que o impeachment é a solução para encerrar um ciclo de irresponsabilidade fiscal, e de comprometimento das despesas públicas. Todo e qualquer trecho que entende o impeachment como elemento necessário para a recuperação econômica do país (ALECRIM, 2020, p. 85)

A definição utilizada pela autora corrobora a hipótese de que a cobertura da mídia sobre questões das finanças públicas elabora e projeta um constante discurso sobre a insustentabilidade da condição fiscal do país. Em consonância com Alecrim (2020), entende-se que a mídia fez parte do processo de deposição de Dilma Rousseff utilizando-se também das narrativas aqui estudadas.

O Argumento econômico foi citado em 35 peças editoriais do jornal O Estado de S. Paulo, sendo o terceiro argumento mais utilizado pelo periódico para legitimar o impeachment de Dilma Rousseff, atrás de argumentos legais e morais. Em geral, a autora encontra nos editoriais a ideologia partidária de Dilma, caracterizada como intervencionista e populista, logo impeditiva à recuperação das contas públicas. As pedaladas fiscais e os decretos suplementares também seriam resultado disso, já que para o periódico Dilma teria que infringir a Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir os gastos.

Em relação à Folha de S. Paulo, os editoriais apontam que, embora possam ser questionadas as justificativas legais do processo de impeachment, a situação econômica do país justificaria sua aprovação (ALECRIM, 2020). Logo, o argumento econômico teria mais força que argumentos jurídicos ou democráticos, pois mesmo que tenha sido eleita, a sustentabilidade política dependeria da volta da perspectiva de crescimento econômico que, por sua vez, estava condicionada a reformas estruturais e a medidas de ajuste fiscal. O trabalho de Alecrim (2020) mostra que, ao longo de março de 2015, quando surgem as primeiras manifestações pró-impeachment, a agosto de 2016, quando o afastamento é aprovado pelo Senado Federal, os editoriais da Folha de S. Paulo vão se tornando cada vez mais incisivos sobre a necessidade de afastamento da presidente, associada diretamente à irresponsabilidade fiscal, para o retorno do crescimento econômico.

Assim, há na mídia a repetição de narrativas sobre finanças públicas, determinadas pelos mecanismos de controle de discurso. Ainda que haja certa naturalização dos fenômenos econômicos e sociais no discurso midiático, com opiniões sobre o andamento e as perspectivas da vida material da sociedade sendo considerada técnicas, todo e qualquer discurso é fruto de vozes, de percepções e de interesses. Paulani (2005), sobre o discurso econômico e seus impactos, apontou que, por mais que a relação de exterioridade entre ciência econômica e política econômica nesta fase da história do capitalismo esteja presente, a presença dos economistas nos cargos econômicos mais importantes impede essa desvinculação, servindo para moldar ou confirmar realidades sociais,

Se é verdade que, numa economia de mercado, a realidade econômica é provida de uma objetividade que se tece às costas dos agentes e que conforma a matéria-prima a partir da qual os economistas produzem seus conceitos e modelos abstratos, não é menos verdade que há aí também um amplo espaço para inverter a mão de direção e caminhar das ideias para sua objetivação. A partir do momento em que as ideias se objetivam e passam a conformar essa mesma realidade não há mais como confinar as divergências ao limitado mundo da pragmática [...], sua dimensão semântica impõe-se [...]. (PAULANI, 2005, p. 183)

Através da crítica do discurso econômico, a autora procura a natureza ideológica das prescrições do conhecimento que se deseja positivo e os mecanismos utilizados para expansão desse discurso. Há, para essa expansão, mecanismos e instituições que garantem sua reprodução, assim selecionando agentes, formas de transmissão e interditando discursos alternativos. Nesse processo, um único discurso aparece como verdadeiro e é garantido por todo um sistema de instituições, incluindo a mídia e a educação acadêmica, que o impõem e o reconduzem.

[*a ciência normal*] não se limita a um mero arsenal de técnicas, mas inclui também um complexo de valores e respectivas finalidades, a serviço dos quais está o *kit* de instrumentos analíticos. Sendo a ciência normal obra coletiva, social, supra-individual portanto, e, como seu próprio adjetivo esclarece, trazendo consigo a chancela da maioria, e maioria qualificada, pois é praticada nas melhores universidades do mundo, do que se conclui que o normal e o melhor determinam-se [...] crença que, uma vez crida, vira naturalmente realidade, torna-se verdadeira, a despeito de falsa na origem, de modo que por tais atrapalhados caminhos muda de feição a ciência normal e converte-se em sabedoria terminal [...]. (DUAYER, 2021, p. 241)

Com isso, há uma dupla função na ciência (e do docente/pesquisador): a inteligibilidade do mundo, dotando a realidade de sentido, e a função ideológica, na qual a ciência se coloca como instrumento de imposição de sentidos (DUAYER, 2021). Como hipótese subjacente a essa análise, extraída de Foucault (1996), tem-se que aqueles que dominam o discurso são detentores dos mecanismos de poder, pois a produção de cada discurso é controlada, selecionada, organizada, redistribuída e, a partir da autoridade dele, são também construídas autoridades sociais.

Com isso, a linguagem é apropriada de maneira sempre social. Segundo Orlandi (2008), o sujeito que produz linguagem retoma sentidos preexistentes, em um movimento que parece individual e exclusivo, mas “o conceito de discurso despossui o sujeito falante de seu papel central para integrá-lo no funcionamento de enunciados, de textos, cujas condições de possibilidade são sistematicamente articuladas sobre formações ideológicas” (ORLANDI, 2008, p. 19). O “despossuir do sujeito falante” pode ser considerado a grande diferença entre o conceito de discurso e o de narrativa, além de ser, provavelmente, uma das motivações do uso da segunda em detrimento da primeira na ciência econômica, uma vez que essa se baseia filosoficamente, em boa parte de suas correntes, no individualismo metodológico.

Dentre as esferas comunicativas apontadas, o estudo das narrativas vem aparecendo nos últimos anos, sobretudo a partir dos trabalhos de Shiller (2017; 2019) e, dessa forma, faz-se necessária a explanação desse conceito. A palavra narrativa é usualmente utilizada para representar divisões do discurso, na qual a categoria experiência aparece como central em sua definição: o sujeito que constrói a narrativa o faz a partir de seu lugar, da sua própria vivência. Narrativas fazem parte do processo comunicativo, apresentando e organizando informações que circulam em uma comunidade. Nessa perspectiva “são práticas ordenadoras de sentido, intervenções concretas, em contextos específicos, desenvolvidas por sujeitos” (FRANÇA, 2006, p. 61).

Isso faz com que toda narrativa faça parte de um discurso “integrando uma sucessão de acontecimentos de interesse humano na unidade de uma mesma ação” (BREMOND, 2011, p.

118). Assim, o processo narrativo carrega consigo um movimento espacial e temporal, pois é transmitido em sua significação a diferentes plateias e ao longo do tempo. Partindo disso, Genette (2011) afirmou que narrativa e discurso quase nunca se encontram em “estado puro”, há quase sempre um pouco de narrativa no discurso e vice-versa, ainda que o autor deixe claro que a inserção de elementos narrativos no discurso não basta para emancipá-lo, pois ele permaneceria ligado ao sujeito, ao narrador.

Barthes (2011) afirma que a forma narrativa pode transcender seu conteúdo e sua forma, carregando os elementos de discurso, mas seu limite se dá quando outros sistemas (sociais, econômicos e ideológicos) desprendem-se como objeto de significação, fugindo da narrativa-objeto e trazendo elementos de outra substância, tais como fatos históricos e comportamentos: “do mesmo modo que a linguística para na frase, a análise narrativa para no discurso” (BARTHES, 2011, p. 54).

De acordo com Shiller (2019), narrativas são construções humanas que misturam fatos, emoções, interesses, além de outras questões que formam uma impressão na mente humana; seu objetivo, enquanto autor, é construir um referencial teórico sobre como as narrativas influenciam o comportamento dos agentes econômicos e como isso, por sua vez, determina alterações na economia. Assim, ele sugere o termo narrativa econômica para investigar como o contágio narrativo afeta os eventos econômicos, demonstrando como as histórias populares (ou mesmo profissionais que se misturem às populares) mudam ao longo do tempo e afetam resultados não apenas de recessões e depressões, mas também outros fenômenos econômicos.

Tal qual na condição de possibilidade do discurso presente em Foucault (1996), a estrutura dessa análise parte da ideia de que narrativas econômicas estão presentes na sociedade e organizam ou confirmam ideias e sentimentos já presentes. Essa narrativa, em dado momento, começaria a se expandir, influindo no comportamento de um número grande o suficiente de pessoas para afetar o que ocorre na economia. Haveria, assim, uma imitação involuntária de comportamentos, dada a absorção de uma ou mais narrativas comuns.

No arcabouço teórico keynesiano, esse comportamento mimético pode ser visto no conceito de convenção, no qual Keynes (1992) demonstra que os agentes buscam antecipar as opiniões médias uns dos outros, sendo o comportamento convencional formas de ação individual que seguiriam padrões coletivos, ao estilo de crenças compartilhadas. Bresser-Pereira, Paula e Bruno (2020) descrevem convenção como uma crença de formação de expectativas compartilhada por muitos indivíduos. Para os autores, na Teoria Geral há dois conceitos de convenção: (i) a convenção projetiva, em que se acredita que o estado existente

de negócios se mantém, a não ser que sofra um choque, e (ii) a convenção mimética, que é a propensão individual de se seguir a maioria.

As convenções, em tempos normais, conferem maior estabilidade ao sistema econômico, uma vez que os agentes tendem a caminhar coletivamente para algum modelo de interpretação da informação aceito de forma generalizada. Entretanto, como suas bases não são objetivas, uma flutuação de opiniões poderia levar a modificações econômicas violentas até que se repousasse sobre uma nova base convencional de avaliação (SEABRA e DEQUECH, 2013).

Para lidar com problemas de incerteza e coordenação próprios do sistema econômico, as instituições estabelecem, especificam, e priorizam determinadas agendas econômicas e sociais. Elas, para Erber (2011), podem se constituir como convenção do desenvolvimento. Carvalho (2014) aponta que com a abordagem de Erber (2011) seria possível identificar outras convenções além da dominante, assimilando que há disputas e convivências entre diferentes narrativas e práticas político-econômicas, assim como eventuais substituições de uma convenção por outra. Ou seja, o conceito inclui a ideia de hierarquia definidora das questões econômicas, seus eventuais problemas e instrumentos de intervenção.

A convenção do desenvolvimento se preocuparia, assim, também com as formas de intervenção da política econômica na persecução dos objetivos de cada convenção. Se essa tese for acertada, não bastaria escolher os instrumentos adequados de política econômica, mas garantir o convencimento de um número suficiente de agentes, persuadindo-os politicamente, “convenções tendem a se transformar em sabedoria popular” (CARVALHO, 2014, p. 254). Daí a necessidade do caráter comunicativo e cognitivo tanto no próprio processo de desenvolvimento quanto na divulgação da teoria econômica.

As narrativas também podem ser apresentadas através de músicas, piadas, teorias ou quaisquer outras formas com ressonância emocional e capacidade de transmissibilidade em conversas casuais. Ao longo do tempo, os efeitos positivos de um encadeamento de narrativas podem criar efeito de movimento social e, em conjunto, podem ajudar a impulsionar eventos econômicos. Shiller (2019) resumiu alguns dos principais recursos das narrativas econômicas, quais sejam: lembrar fatos, oferecer explicação sobre o funcionamento na economia e afetar como as pessoas pensam sobre a justificativa ou sobre o objetivo das ações econômicas.

Narrativas podem impulsionar ou impedir sentimentos e crenças, ratificando ou encerrando determinadas expectativas sobre a tomada de decisões. Por esse motivo, tanto Shiller (2019) quanto Holmes (2019) preocuparam-se com a construção de uma estrutura analítica que envolvesse essas relações, tendo o objetivo de melhorar o caráter preditivo da

teoria ao diminuir a incerteza do ambiente econômico. Com a inserção dessa estrutura de análise, formuladores de políticas poderiam melhor explicar, interpretar e modelar fenômenos econômicos, uma vez que a eficácia dessas políticas dependeria da capacidade desses formuladores em orquestrar prospectivamente as contingências de estabilidade econômica e crescimento dos demais agentes.

A partir desse quadro teórico, é estabelecido que as pessoas pensam economia, bem como tomam decisões econômicas em um contexto inescapável de narrativas, formando interpretações da realidade. As narrativas seriam os principais vetores de rápidas mudanças na cultura, no *zeitgeist* (o ‘espírito’ geral do momento) e no comportamento econômico. Tentar entender os principais eventos e transições observando apenas dados sobre agregados econômicos pode fazer perderem-se as motivações subjacentes às flutuações econômicas.

1.2 As narrativas como campo de pesquisa na Ciência Econômica: Revisão de Literatura

Como dito anteriormente, economistas não trabalham comumente com a ideia de discurso ou de narrativa. Assim, poderá ser vista nessa revisão de literatura certa discrepância entre as formas de uso desses conceitos na ciência econômica em relação aos seus usos nas outras ciências que se destacaram na seção anterior, como a linguística e a filosofia.

Apenas um estudo sobre narrativas econômicas e com base em ferramentas de análise de texto foi encontrado. Utilizando Shiller (2019) como base teórica, Cherif, Engher e Hasanov (2020) discutem as principais narrativas relacionadas ao crescimento econômico e como sua influência relativa se comportou ao longo do tempo. Para isso, eles utilizam 4.260 relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre os países, produzidos entre os anos de 1978 e 2019. A escolha da fonte se deu pela importância do FMI no *establishment* econômico. Seus textos seriam, então, um bom reflexo da ortodoxia sobre questões econômicas. Além disso, os relatórios destinavam-se a um público relativamente amplo, tais como acadêmicos, formuladores de políticas públicas, analistas do setor financeiro e jornalistas. O estudo em questão, portanto, refletia as visões tradicionais dos economistas sobre o crescimento (CHERIF, ENGHER e HASANOV, 2020).

Como as narrativas representam bases teóricas diferentes e a formação de consenso entre os economistas está relacionada ao sucesso de determinada narrativa, pode-se assumir que essas narrativas representam também o sucesso de determinada teoria. Identificar os termos que compõem a “receita de crescimento” de cada narrativa ajuda a identificar as bases teóricas subjacentes, as evidências empíricas disponíveis e explorar as visões dos economistas sobre o

crescimento ao longo do tempo. Para isso, Cherif, Engher e Hasanov (2020) se valeram de 113 filtros (palavras-chave) relevantes nos estudos sobre crescimento econômico.

Assim como o presente trabalho utilizou filtros que pudessem sintetizar a construção discursiva da mídia em relação à política fiscal, os termos utilizados pelos autores abrangeram amplos aspectos de terminologia de crescimento econômico, com palavras relacionadas à composição setorial, a teorias do crescimento e à política de crescimento, tais como manufatura, infraestrutura e privatização, respectivamente. Ao subdividirem essas ocorrências em grupos de países segundo faixas de renda, não foram encontradas diferenças significativas na frequência dos termos entre os grupos, ou seja, o mesmo receituário de crescimento é adotado a despeito das diferenças econômicas entre os países (CHERIF, ENGHER e HASANOV, 2020).

Quatro grupos de narrativas foram identificadas. O primeiro grupo foi chamado de “Estrutura Econômica” e seus termos foram associados a setores econômicos, principalmente o industrial. O segundo grupo foi o “Consenso de Washington”, cuja base parte do princípio de que privatização e liberalização seriam benéficas para o crescimento econômico, dada a maior eficiência das empresas privadas. O terceiro conjunto de narrativas, “Reformas Estruturais”, buscou explicar o crescimento econômico como ligado à qualidade das instituições e à estrutura regulatória. Finalmente, o quarto grupo foi denominado “Constelação de Washington”, e abrangia muitos termos díspares, o que pode ser resultado do enfraquecimento de ações coordenadas em prol do crescimento econômico,

The narrative “Economic Structure”—services, manufacturing, and agriculture—has been on a secular decline overshadowed by the “Structural Reforms”—competitiveness, transparency, and governance. We observe the rise and fall of the “Washington Consensus”—privatization and liberalization—and the rise to dominance of the “Washington Constellation,” a collection of many disparate terms such as productivity, tourism, and inequality. Growth theory concepts such as innovation, technology, and export policy have been marginal while industrial policy, which was once perceived positively, is making a comeback (CHERIF, ENGHER e HASANOV, 2020, p.02).

Os autores também encontraram momentos que marcam a expansão ou o enfraquecimento dos conjuntos de narrativas identificados. O mandato de Ronald Reagan nos Estados Unidos, por exemplo, representou um ponto de arrancada tanto do “Consenso de Washington” quanto da narrativa de “Reforma Estrutural” – e marcou também o início da perda de influência da “Estrutura Econômica”. Já a crise asiática em 1997 fez expandir a “Constelação de Washington” em detrimento das outras. De maneira geral, termos associados à política industrial vêm declinando desde a década de 1980: tecnologia, inovação, teoria do

desenvolvimento e industrialização foram substituídas por expressões como instituições, governança e reformas estruturais. Apesar de os autores indicarem a volta de narrativas de política industrial, sua frequência nos relatórios recentes ainda é baixa.

Os pesquisadores afirmaram que essas mudanças de padrão refletem a aceitação ou a rejeição de teorias econômicas e atribuíram esses movimentos a uma combinação de fatores: aprendizado com experiências passadas; evolução das teorias, com novas evidências empíricas; mudanças políticas e sociais, que por sua vez impulsionam a discussão e a política econômica; e, por fim, a disseminação de uma narrativa popular defendida por políticos, economistas ou movimentos sociais (CHERIF, ENGHER e HASANOV, 2020). Comparando os resultados encontrados com a presente pesquisa, percebe-se que a ortodoxia se movimenta de maneira coerente ao apresentar o mesmo receituário nas duas narrativas estudadas, a de crescimento e a de política fiscal, direcionando o Estado no rumo da diminuição de sua participação nas questões de política industrial e de dinamização da economia,

Economic theory emphasizes both government and market failures in development and growth literature (e.g., Cherif and Hasanov 2019), but the growth recipe discourse seems to focus substantially on government failures. Structural reforms, institutions, and privatization are among the top terms. Transparency, governance, liberalization, and regulation are other frequently used terms. Economic terms that could describe solutions for market failures such as industrial policy, industrialization, or export orientation, are barely featured and have been non-existent for many years (CHERIF, ENGHER e HASANOV, 2020, p.10).

Quando destacado o filtro de política industrial, a diminuição da participação do Estado na economia deve ficar ainda mais clara, uma vez que seu declínio não se deu apenas em frequência, mas também em sua aplicação e percepção. O conceito de política industrial foi se tornando mais focado na liberalização comercial e regulatória, privatização e políticas horizontais, como melhoria do ambiente de negócios e educação, em vez da abordagem vertical e direcionada característica de um Estado mais intervencionista (CHERIF, ENGHER e HASANOV, 2020).

Como salientado, esse foi o único trabalho encontrado sobre narrativa econômica e cuja metodologia se apoiou em uma análise com ferramentas de texto. Entretanto, outros trabalhos trazem o conceito de narrativas como objetos de análise e são igualmente importantes para a construção teórica do presente estudo, exemplificando como o conceito de narrativa vem sendo utilizado pelos economistas. Por isso, serão resenhados a seguir.

Enquanto Shiller (2017; 2019) destacou a importância de analisar narrativas e sua influência na economia, Volchik (2017) concentrou-se em apreciar como as narrativas influenciam e transformam as instituições econômicas, pois ambas apresentariam julgamentos

de valor sobre as interações sociais ou aspectos normativos que moldam os padrões de comportamento. O estudo de narrativas e instituições se engajaria, portanto, na estruturação de interações sociais, dando atenção a dois pontos principais: a importância da linguagem para a formação de ideias sobre a realidade e o componente normativo da narrativa, que é mais geral nas instituições.

Pesquisadores institucionalistas possuem como objetivos investigativos o impacto das mudanças de um conjunto de relações sociais sobre as condições de regularidade da acumulação. Reconhecem ainda que esse processo é canalizado por uma rede de relações sociais e políticas que implicam vários fatores de mediação, tais como leis, instituições e rotinas. Visto que as interações sociais são estruturadas por meio da compreensão e do aprendizado dessas regras, percebidas com base em narrativas comuns, a identificação de tais narrativas permite melhor entendimento dos processos de mediação e das relações socioeconômicas construídas.

Ao tratar instituições e narrativas no contexto constitutivo da linguagem, Volchik (2017) referiu-se a narrativas que se relacionam com a formação de regras e padrões de comportamento estáveis ou dominantes, necessárias para uma comunicação bem-sucedida na economia. Esses comportamentos são sempre condicionados pelos contextos social e institucional. Assim, as narrativas poderiam ser utilizadas como reflexos da experiência mais generalizada dos atores, ligando a ação econômica aos contextos sociais, históricos e culturais. O modo narrativo de pensamento utiliza-se de símbolos culturais para dar sentido e explicar ações e eventos. Nessa medida, ele opera em um horizonte familiar de signos que podem ser sistematizados ou “colonizados” pelo pensamento sistêmico dos especialistas. Não obstante, especialistas também se utilizam dessa forma de linguagem para fundamentar suas abstrações em uma realidade compreensível (VAN BAEL e GASKELL, 2004).

Estudos nesse tema podem relacionar narrativas e processos macroeconômicos, como bolhas financeiras, falhas do mercado de ações e expectativas em diferentes áreas da economia, tais como motivações empresariais específicas ou reações diversas da sociedade e do Estado. Nesse contexto, a análise das narrativas precisar ser feita em paralelo à análise econômica e institucional das crises, o que pode ser considerado elemento essencial no desenvolvimento econômico (VOLCHIK, 2017; SHILLER, 2019).

Fora do foco institucionalista, outra questão explorada no campo das narrativas econômicas é a utilização de relatórios de pesquisa sobre fraudes, modelos de negócios falhos, irregularidades contábeis e transgressões, influenciando preços no mercado de ações. De acordo com Paugam, Stolowy e Gendron (2021), esses documentos possuem estratégias

retóricas (credibilidade, emoção e lógica) que são espelhadas pela mídia, desempenhando papel importante no policiamento dos mercados financeiros, com considerável importância na formação das opiniões dos investidores. Com isso, os autores se utilizam do conceito de economia narrativa como forma de analisar como esses relatórios desempenham importante papel na formação de esquemas interpretativos dos investidores e em influenciar a dinâmica do mercado, sustentando a perspectiva de que a economia narrativa pode desenvolver melhor compreensão da dinâmica de persuasão que ocorre nos mercados financeiros. Acrescenta-se, aqui, que esse mesmo mecanismo pode funcionar em sentido contrário, ajudando na formação de bolhas e de fraudes.

Narrativas agem sobre a velocidade e direção das mudanças nas expectativas e, portanto, sobre variáveis macroeconômicas que influenciam a tomada de decisões de política monetária (HOLMES, 2019). Especificamente, esse autor investigou como a rede de narrativas por ele analisada se move, influenciando participantes do mercado, parlamentares e outros segmentos do público, que não só ouvem esses pronunciamentos, mas também os realizam. Narrativas econômicas seriam, assim, partes integrantes da operação dos bancos centrais. Com elas, banqueiros centrais demonstrariam a coexistência do mercado com o campo comunicativo, dentro do qual pronunciamentos de políticas são refletidos, implementados, e cujos agentes modelam fenômenos econômicos para seus próprios fins, sendo confrontados com toda sorte de sentimentos, crenças e razões.

A reportagem intitulada “Como o FED se tornou um ‘reality show’”, reproduzida pelo Valor Econômico em 22 de abril de 2022, exemplifica o argumento de que as narrativas econômicas são parte integrante dos bancos centrais (Holmes, 2019). Em suma, o jornalista Gary Silverman, autor da reportagem, mostra a transição da estratégia de comunicação do FED. Se antes o comportamento padrão das autoridades do BC americano era evasivo, hoje se faz necessário discutir com frequência os dados econômicos mais recentes e as implicações para o Comitê Federal de Mercado Aberto (Fomc). O resultado é que os investidores também devem ficar atentos aos pronunciamentos,

Isso [os pronunciamentos] te dá uma melhor ideia sobre como estão os contornos do comitê”, disse Robert Tipp, estrategista-chefe de investimentos e chefe de títulos globais da PGIM *Fixed Income*. “Os observadores do Fed ficam obcecados com a narrativa de cada pessoa que fala, tentando descobrir não apenas o ponto de vista médio do comitê, mas - mais importante, este ciclo - quem é o líder, quem está na vanguarda, quem está puxando o comitê, com que rapidez e até que distância (Valor Econômico, 22 de abr. de 2022).

De acordo com Silverman, a atual abordagem é resultante de problemas de coordenação anteriores, em especial o chamado “o problema de 1994”, no qual a elevação da taxa de juros,

após cinco anos sem mudanças, levou a uma grande queda nos preços dos títulos americanos. Nos anos seguintes, a estratégia de comunicação foi utilizada com ênfase na finalidade de não surpreender os agentes dos mercados, ancorando suas expectativas, “Ao dizer regularmente aos investidores o que pensam, as autoridades do Fed reduzem a incerteza sobre como elas reagirão a futuras mudanças na economia” (Valor Econômico, 22 de abr. de 2022). Essa transição teria se dado como reflexo do aumento da importância que os preços dos ativos assumiram para a economia, dado o crescimento muito mais rápido da riqueza do que da renda, em função do crescimento da riqueza financeira.

Indo ao encontro dessas questões, Smart (1999) demonstrou, mas agora em relação ao Banco Central Canadense, como a narrativa serve de recurso para se tomarem decisões sobre política monetária e as comunicar ao público. Além das ferramentas básicas e instrumentais empíricos, os dispositivos retóricos, particularmente a narrativa, fornecem oportunidade de transmitir conhecimento na forma de argumentos estruturados de causa e efeito. As narrativas fomentariam a intersubjetividade, base de entendimentos compartilhados, sendo empregada para gerar ou sintetizar conhecimento especializado sobre economia.

O compartilhamento com o público em geral, bem como com a mídia e a universidade, é muitas vezes feito de maneira informal, através de pronunciamentos executivos, reuniões, conversas, deixando subjacente as linhas argumentativas produzidas. Smart (1999) ainda apontou que a construção de narrativa sobre a política monetária serve dentro da instituição a vários propósitos, a saber: coordenação da equipe de economistas, fornecimento de quadro conceitual comum para avaliar e elaborar colaborações, e apoio para a tomada de decisão. Fora do Banco, o objetivo principal seria explicar e justificar a condução de política monetária para os mais diferentes tipos de público.

Nas memórias políticas de Varoufakis (2019), vê-se o papel das narrativas nas instituições econômicas afirmados por Smart (1999): as narrativas vistas como influenciadoras das escolhas econômicas, suas ações nos mercados financeiros, como narrativas que dominam os próprios economistas e, claro, suas utilizações nas mídias,

Meu cardápio de propostas de swap da dívida tinha recebido a entusiástica aprovação do Instituto Adam Smith, [...] mas como reagiriam os mercados? A resposta era: magnificamente! [...] A bolsa subira os tais 11,2% e as ações dos bancos da Grécia em mais de 20% e milhares de depositantes estavam retornando ao banco o dinheiro de seus colchões. **Isso demonstrava que nossa narrativa sobre reformas reais e reestruturação sensata da dívida tinha o potencial de conquistar mercados e cidadãos** (VAROUFAKIS, 2019, p. 278 e 279, grifos acrescentados).

Nunca estão interessados em discutir o papel central que a mídia tem desempenhado no processo. [...] Os banqueiros assumiram o financiamento da mídia a fim de

manipular a opinião pública e, assim, controlar o jogo político que os mantinha no comando de seus bancos falidos (VAROUFAKIS, 2019, p.88).

A obra traz narrativas de austeridade fiscal do ponto de vista do Ministro das Finanças da Grécia e, através dele, de membros do Banco Central Europeu e do FMI, responsáveis pela renegociação da dívida pública grega em 2015. Varoufakis, cuja vitória eleitoral para o parlamento grego se atribuiu a uma resposta popular frente à crise econômica, trouxe a discussão sobre finanças públicas nacionais em país em crise, cuja política de recuperação foi baseada em uma combinação de empréstimos e políticas fiscais austeras, imposta pelos seus credores. Através da mídia, pronunciamentos oficiais e reuniões, vê-se uma disputa narrativa em torno dos efeitos dessas políticas: do lado econômico, se os efeitos recessivos são acentuados por essas medidas ou o contrário; do lado político, em como a soberania nacional e a democracia se localizam frente a uma política econômica imposta por credores externos e sem apoio popular; do lado social, em como os efeitos recessivos são sentidos pela população, além do fortalecimento de ideais autoritários, trazidos pelo autor como um dos resultados da frustração econômica gerada pela crise.

A literatura aqui revisada, entretanto, não trata de forma específica da ação das narrativas na política fiscal, central nesta pesquisa. Uma das elaborações intermediárias no assunto é a de Mazzucato (2020), em que a autora discute narrativas sobre a criação de valor e os efeitos disso tanto na extração como na apropriação desse valor na sociedade atual. Como apontado por Prado (2021), ao usar o conceito de narrativa, a autora fez referência a Platão em *A República*, em que “é preciso vigiar os criadores de fábulas” (PLATÃO, 2002, p.84), para o filósofo grego contadores de histórias dominam o mundo.

Assim, Mazzucato (2020) questionou as narrativas sobre quem são os criadores de valor e quais atividades são produtivas, além de ponderar o efeito de tais histórias sobre a capacidade de alguns em extrair mais do que produzem na economia. Para a autora, o Estado é indutor e produtor das inovações tecnológicas, mas muitas vezes aparecem apenas como facilitadores de um sistema de mercado e não como cocriador de riquezas. Voltando à definição do Estado para suas despesas, presume-se, consequentemente, que ele é improdutivo,

Se existem tantos criadores de riqueza na indústria, a conclusão inevitável é que, do lado oposto desse espectro no qual se encontram banqueiros ágeis e astutos, farmacêuticos com inclinações científicas e gênios empreendedores, estão servidores públicos e burocratas do governo inerte e extratores de valor. O governo é descrito como um fardo para a sociedade, financiado por imposto obrigatório sobre cidadãos há muito resignados. Nessa narrativa, chega-se sempre a apenas uma conclusão: precisamos de mais mercado e menos Estado. Quanto mais tênue, reduzida e eficiente for a máquina do Estado, melhor (MAZZUCATO, 2020, p.20).

É sob essa perspectiva, sempre presente nas mídias, que são construídas as narrativas populares sobre finanças públicas. Nessa questão, coberturas midiáticas costumam se dedicar a promover a ideia de insustentabilidade fiscal e uma consequente necessidade de políticas visando ao equilíbrio das finanças públicas. A narrativa em que se baseia a lógica de restrição fiscal parte dos pressupostos da economia *mainstream* e frequentemente se reduz a atuação do Estado por conta de uma construção teoricamente frágil, citada por Mazzucato (2020): a presença de um Estado inherentemente ineficiente é contraposta com a ideia da necessidade de mais mercado.

Essa percepção estaria, segundo a autora, por toda parte, mas caberia perguntar se essas narrativas não acabariam por recompensar de forma desproporcional aqueles capazes de convencer os governos e a sociedade de que merecem mais, independentemente do valor produzido por eles. Para Mazzucato (2020), é importante repensar como o governo é reportado, para que ele possa ser retratado enquanto criador de valor mais ativo – investindo, não apenas gastando. Essa recomposição narrativa sobre o governo e seus gastos seria necessária para compreensão mais complexa do valor público e de sua importância.

Como demonstrado por Roth, Settele e Wohlfart (2020), crenças relacionadas às dívidas do governo afetam o modo como as pessoas pensam os gastos públicos, logo afetam a maneira como são vistas as políticas governamentais na vida cotidiana. Os autores, usando base amostral com mais de 4000 entrevistados nos Estados Unidos, observaram que a maioria das pessoas subestima a razão dívida/PIB. Ao receberem informações sobre essa relação, elas reduzem seu apoio aos gastos do governo em todas as categorias deles. Os autores acreditam que isso ocorre por uma mudança nas expectativas sobre a sustentabilidade da dívida.

Além disso, os autores apresentam que crenças sobre a dívida pública também afetaram as preferências políticas dos entrevistados, aumentando o apoio, através de doações, a instituições que defendam a redução do tamanho do Estado. Com isso, apontam que “crenças tendenciosas” podem alterar as preferências dos eleitores quanto ao papel do Estado e seu nível de gastos, pois no geral as pessoas têm compreensão imperfeita das relações macroeconômicas.

No caso da pesquisa de Roth, Settele e Wohlfart (2020), havia uma percepção subestimada a respeito da dívida pública americana, o que não se sabe se ocorre no caso das finanças públicas brasileiras. Parker (1997) mostra que para a maioria dos americanos a imprensa é a principal fonte de informações e aprendizagem sobre economia, e apesar do desconhecimento de estudos similares para o Brasil, não é difícil imaginar que a imprensa se coloque em papel importante nesse sentido também por aqui.

Segundo Barthes (2011), a narrativa é marcada tanto por sua capacidade de distender significâncias como por inserir significados e expansões a essas discussões que são imprevisíveis. Logo, o que se aprende com a imprensa sobre economia? Mais especificamente, o que se informa sobre finanças públicas nos principais jornais brasileiros? Eis porque se analisará a construção das concepções de equilíbrio fiscal na mídia brasileira entre 2010-2015, tendo em vista que é esta perspectiva que se consolida na agenda da política econômica brasileira após esse período.

1.3 Considerações metodológicas

O efeito concreto da conformação discursiva da mídia sobre as finanças públicas pode ser, na prática, política econômica. Para realizar a pesquisa conforme seus objetivos, a metodologia empregada apoiou-se em dois eixos: a revisão de literatura e a análise temática da mídia em relação à política econômica brasileira.

Como todo discurso nasce e aponta em outro, no que Barthes (2011) define como um *continuum*, esse movimento deve ser compreendido como resultados de processos discursivos sedimentados. Assim, o primeiro passo dessa compreensão é leitura e análise sobre a política econômica no período 2010-2015, estruturando a base de história econômica contemporânea da pesquisa. Através da revisão, também se articula a recessão da economia brasileira a partir da virada de 2014 para 2015, com diagnóstico de ela ter como causa o excesso de gastos, entendido igualmente como excesso de Estado, como propalado por parte dos analistas na mídia.

O primeiro eixo é essencial para buscar os sentidos desse diagnóstico, articulando com o processo de produção midiática e com as condições econômicas em que ele foi produzido. De acordo com Barthes (2011), a solidificação de um discurso (e de seus significados) se faz historicamente, produzindo a institucionalização do sentido dominante. Em linha com as posições de Foucault (1996) e Bourdieu (2007), Barthes (2011) destaca que é dessa institucionalização que decorre sua legitimidade. A mídia, enquanto instituição, tem o poder de legitimar o diagnóstico de excesso de gastos e esse sentido legitimado fixa-se como o sentido oficial (e verdadeiro).

Essa busca por unidades de sentido e pela compreensão das condições de produção dos enunciados está classificada, enquanto procedimento metodológico, como “macroinstância”. Já a “microinstância” foca no interior da análise por meio dos recortes dos enunciados como faz a análise de conteúdo, por exemplo Fernandes (2007). Trabalhos que analisam estruturalmente a narrativa também apontam divisão similar. Bremond (2011) divide o estudo

semiológico da narrativa em dois setores: a análise das técnicas de narração e as leis que a regem. Ambas as análises, do conteúdo e de seu contexto, são realizadas no trabalho, pois percebe-se que são instâncias inseparáveis.

Reitera-se, a partir de Fernandes (2007), que essas formações são heterogêneas, sendo constituídas por diferentes discursos já que unidade e dispersão são condições integrantes do conceito. As formulações midiáticas sofrem, assim como os discursos, processos de descontinuidade, dispersão e transformação. Analisar o discurso implica, para o autor, esclarecer esses objetos e enunciações que coexistem e se transformam, verificando a presença e a regularidade de certos temas em uma formação discursiva. Para manifestar essas expressões, muitas vezes contraditórias, debate-se, primeiramente, a política fiscal implementada e a leitura ortodoxo, para posteriormente ser realizada a coleta em reportagens no período, triando dados e narrativas da construção do discurso de responsabilidade fiscal entre 2010 e 2015, pois daí se forma a política econômica pós-2015.

Um dos componentes da análise discursiva é a análise de conteúdo, que consiste em conjunto de técnicas para descrever, sistematizar e quantificar o conteúdo manifesto da comunicação (BARDIN, 1977). Enquanto a análise do discurso teria a pretensão de perceber e interrogar os sentidos das produções jornalísticas, a análise de conteúdo são técnicas que permitem produzir inferências de algum conteúdo comunicativo, relativos às condições de produção e/ou recepção destas mensagens.

A técnica de análise de conteúdo utilizada no trabalho é a análise temática, o segundo eixo metodológico. A análise temática vale-se, inicialmente, de levantamento nos portais de notícias virtuais, limitando-se a palavras-chaves predeterminadas. Essa parte chama-se dedução frequencial, consistindo em enumerar a ocorrência do signo linguístico sem preocupar-se com seu sentido, culminando em descrições numéricas (CAREGNATO E MUTTI, 2006). Os termos escolhidos para a análise temática são: política fiscal, austeridade, ajuste fiscal, excesso de gastos, nova matriz econômica e problema fiscal.

Como citado anteriormente, a produção jornalística analisada será de veículos integrantes de três conglomerados de mídia brasileira privada: Valor Econômico, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo. Apesar de a análise ser feita através de suas plataformas *online*, destaca-se que as abordagens centrais não diferem de suas outras plataformas, como jornais impressos, sites, emissoras de rádio e de TV (FONSECA, 2005).

Com objetivo de inferir representações, o resultado numérico forma um banco de dados para análise, a ser categorizado em razão dos objetivos (MORADO NASCIMENTO, 2018). Como as categorias são construídas conforme os temas que emergem do texto, tem-se a análise

temática. O que a categorização tenta encontrar são os elementos comuns, permitindo seu agrupamento em categorias pré-estabelecidas e codificadas de acordo com o posicionamento tomado nas mídias (CAREGNATO E MUTTI, 2006). No caso deste trabalho, o banco de dados foi estipulado como “Positivo”, quando se adequava à análise ortodoxa, e “Negativo”, quando correspondiam a outra visão econômica ou algum problema resultante da política fiscal focada em corte de gastos.

A análise temática pode ser descrita nas seguintes etapas: 1. Levantamento nos portais digitais dos jornais escolhidos; 2. Leitura das manchetes e classificação delas com o objetivo de caracterizá-las; 3. Identificação de palavras-chaves; 4. Segunda leitura, com o objetivo de retirar as palavras-chaves do corpo do texto, categorizá-las e concomitantemente codificar o texto; 5. Análise das categorias e apresentação dos resultados.

Como destaca Morado Nascimento (2018), associar os temas encontrados nas reportagens a códigos representativos do posicionamento da mídia colabora no sentido de transformar esse corpo empírico em dados tratáveis e que podem ser analisados de acordo com a hipótese de pesquisa. A análise temática como método também possibilita a análise de maior volume de dados.

A partir da análise das categorias são procuradas unidades do discurso e compreensão sobre as condições de produção dos enunciados. Fernandes (2007) apresenta um exemplo didático dessa questão, que são as escolhas das palavras invasão ou ocupação para se referir a movimentos sociais de direito à terra. A utilização de uma ou outra demonstra a diferença de discursos em torno do mesmo tema, colocando em pauta como um enunciado ganha espaço no cotidiano em detrimento de outro. O autor, com base em Foucault (1996), discorre sobre como essas escolhas revelam conflitos sociais decorrentes tanto dos espaços de enunciação como dos lugares sociais dos sujeitos.

Para entender essas colocações e mais especialmente a escolha da mídia como objeto, a definição de Fernandes (2007) sobre discurso como “regularidade de uma prática” pode ser útil. Para o autor, é dessa forma que se pode observar os efeitos da ideologia, que produzem aparência de unidade e de transparência que costumam funcionar como evidência, mas que são construções ideológicas. Para Barthes (2011), a sociedade e a cultura de massas produzida por ela (e do que a mídia faz parte) fazem questão de esconder seus signos e, por isso, analisar a escolha dos léxicos na comunicação de massas é importante,

[...] por mais familiar, por mais negligente que seja hoje o fato de abrir um romance, um jornal ou ligar um aparelho de televisão, nada pode impedir que esse ato modesto

instale em nós, de um só golpe e no seu todo, o código narrativo do qual teremos necessidade (BARTHES, 2011, p.55)

A cobertura da mídia sobre questões das finanças públicas elabora e projeta um constante discurso sobre as condições fiscais dos países, pois informam aqueles que buscam conhecimento por meio dela. No caso específico do Brasil, acredita-se que as coberturas midiáticas se dedicaram a construir a ideia de que a condição fiscal do país era insustentável e que só se poderia corrigir com a busca rápida e permanente de equilíbrio fiscal, supervvalorizando a dívida pública.

O debate comum das finanças públicas apresenta-se, muitas vezes, como moral, no qual irracionais (devedores) e racionais (credores) devem ser punidos ou incentivados de acordo com sua classificação (STREECK, 2018; VAROUFAKIS, 2019). Além disso, os custos associados a políticas mais austeras têm recaído de forma desproporcional sobre apenas uma parte da sociedade, o que leva Streeck (2018) a comentar a respeito da necessidade de adaptarmos a economia às pessoas, e não o contrário, devendo essa ideia ser repetida até que se imponha na realidade das pessoas comuns. Essa ideia justifica essencialmente a pesquisa.

CAPÍTULO 2 - NARRATIVA ECONÔMICA DO EXCESSO DE GASTOS: DADOS E *MAINSTREAM*

O período analisado compreende o último ano do governo Luís Inácio Lula da Silva e todo o primeiro mandato do governo Dilma Rousseff. Entretanto, o cenário apontado pelo *mainstream* como de erros de política econômica causadores, em primeira instância, da crise econômica que se seguiu foram resultantes da política implementada no governo Dilma, costumeiramente resumida como Nova Matriz Econômica (NME).

Esse conjunto de políticas econômicas foi utilizado inicialmente, enquanto política contracíclica, para conter os efeitos da crise financeira mundial em 2008, mas se estende enquanto política econômica ativa no primeiro governo Dilma. A NME é caracterizada por iniciativas de expansão de demanda interna, como a redução de juros e de carga tributária (através de desonerações), a desvalorização do Real e intervenções mais intensas no mercado de energia, com o represamento de tarifas (FERREIRA, A. 2016; CARVALHO, 2018).

O termo Nova Matriz Econômica aparece pela primeira vez em reportagem de 2012, no jornal Estado de São Paulo, sendo atribuído ao Ministro da Fazenda Guido Mantega, voltando a ser utilizado meses depois por Márcio Holland, então secretário de Política Econômica, em entrevista ao Valor Econômico. O termo foi apropriado também por economistas do *mainstream* para denominar o modelo de política econômica adotado no governo de Dilma Rousseff e, costuma ser apontado como causa principal da recessão brasileira.

A política da NME foi resultante de uma leitura de cenário econômico que vira no ambiente doméstico a possibilidade de contrabalancear os efeitos externos percebidos como negativos, resultantes da crise do euro, da fraca recuperação americana após a crise financeira global e, por último, dos anúncios de redução do ritmo de crescimento chinês. Diagnóstico e proposições a respeito da NME são apresentados de forma clara ao Valor Econômico pelo ministro do período, Guido Mantega, em matéria intitulada “O primeiro ano da Nova Matriz Econômica”,

A recaída da crise internacional ocorrida a partir do segundo semestre de 2011 teve severo impacto sobre a atividade econômica. Nesse quadro, abriu-se a oportunidade de avançarmos definitivamente na queda dos juros, sem colocar em risco a inflação e ainda diminuindo os impactos da crise externa sobre o Brasil. [...] A falta de resolução da crise internacional nos permite antever mais alguns anos de crescimento baixo no mundo. Infelizmente, os países avançados têm optado por um caminho que não permite a retomada rápida do crescimento econômico e que, equivocadamente, busca a correção do alto endividamento apenas com medidas de austeridade fiscal, que levam à deterioração das condições econômicas e sociais. O Brasil tem buscado

outro caminho, o da política fiscal anticíclica, estimulando investimento, reduzindo custos, e mantendo a solidez fiscal, sem deixar de preservar os direitos e conquistas de nossos trabalhadores, especialmente aqueles de menor renda. (Valor Econômico, 19 de dez. de 2012)

Com vistas a ocupar o espaço deixado pelo setor externo, o governo tomou a decisão de continuar o estímulo à demanda interna iniciado ainda no governo Lula, cuja intenção, quando implementado, visava à contenção dos efeitos da crise financeira global de 2008. Nesse sentido, as ações mais características do período Dilma Rousseff em seu primeiro mandato, 2011-2014, foram política cambial com tendência à desvalorização administrada por meio dos *swaps* cambiais; a adoção de desonerações tributárias como incentivo à produção (porém estas reduziram a arrecadação, o que ocorreu sem queda correspondente nos gastos); e, ainda, uma política monetária que resultou em redução histórica da taxa de juros. Por fim, houve medidas que alteraram marcos regulatórios, notadamente no mercado de energia elétrica, mas também percebidas em regras de concessão de patrimônio público,

Temos consciência também de que a correção da histórica distorção de juros e câmbio, por si só, não resolve todos os nossos problemas. É muito importante também dar um salto na competitividade por meio da remoção de gargalos na infraestrutura, logística e nos custos das empresas. Nesse sentido, lançamos uma primeira rodada de concessões de aeroportos [...] Nesta nova edição do programa [do Programa de Sustentação do Investimento], inovamos para ter uma maior participação do setor privado, a partir da liberação de R\$ 15 bilhões dos depósitos compulsórios sem remuneração retidos no Banco Central. Os outros R\$ 85 bilhões serão emprestados dentro do sistema BNDES, que tem sido o grande impulsionador dos investimentos. (Valor Econômico, 19 de dez. de 2012)

Na redução de tributos foi dada ênfase à desoneração da folha de pagamentos, que neste ano beneficiou quinze setores e, a partir de 2013, alcançará mais de quarenta. Essa medida tem a grande virtude de reduzir o custo de mão de obra no Brasil [...]. Anunciamos também uma medida crucial para baratear os custos produtivos no Brasil: a redução do preço da energia. (Valor Econômico, 19 de dez. de 2012)

Portanto, a NME foi um conjunto de medidas macroeconômicas voltadas mais especificamente às esferas fiscal, monetária e cambial. Essas medidas começaram a ser revertidas já no final do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, pois a persistência inflacionária em torno do teto da meta, a piora nos índices fiscais, tais como a queda do resultado primário, e o pouco efeito que as isenções tiveram sobre o crescimento (as isenções foram absorvidas pelas empresas na forma de recomposição de lucro e redução do endividamento, não de investimento), foram atribuídas a essa política. Na tentativa de explicar o fraco desempenho da economia, Holland (2017) assim caracteriza a NME:

Intervencionismo microeconômico generalizado, particularmente no setor de energia – petróleo e gás, e setor elétrico – e o voluntarismo do governo com as excessivas desonerações tributárias e com os subsídios creditícios, e o uso (abuso de poder controlador) dos bancos públicos, para forçar a redução do

spread bancário, tabelamento de taxas de retorno nos programas de concessão, são algumas das peripécias de uma política econômica inadequada (HOLLAND, 2017, p.18).

Com base nesses resultados, houve uma reversão parcial das medidas características da NME. Parcial porque de um lado houve aumento das taxas de juros e a redução de algumas linhas de crédito, e por outro mantiveram-se isenções e subsídios, concessões de energia, aeroportos e rodovias, além da manutenção da política de preços da Petrobrás (CHAMIÇO, 2018).

Uma vez realizada essa contextualização, a próxima seção avalia a trajetória macroeconômica brasileira com base na evolução de alguns dos principais indicadores econômicos agregados entre os anos de 2010 e 2015. O objetivo é destacar, em primeiro lugar, as características econômicas do período e, em segundo lugar, servir de base comparativa ao argumento da análise ortodoxa, que conferiu aos erros de política macroeconômica centralidade na geração da instabilidade que se seguiu.

2.1 Indicadores macroeconômicos dos anos 2010 a 2015

A centralidade nos erros de política macroeconômica “desvia o foco dos elementos fundamentais da regularidade das flutuações e das crises” (MILAN, 2018, p. 25), desconsiderando que mecanismos de desestabilização e conflito estão presentes na dinâmica econômica. Essa característica oscilante assume diferentes formas e pode ser analisada como referente à lógica e às leis macroeconômicas que descrevem evoluções conjuntas das condições da produção (LIPIETZ, 1991). Assim, estatísticas socioeconômicas sobre aspectos econômicos são necessárias para a construção de uma base empírica aplicável a esses princípios teóricos e, por isso, são apresentadas a seguir.

Tabela 1 – Indicadores macroeconômicos do período de 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crescimento real do PIB (preços de mercado) (ref. 2010)	7,00%	3,97%	2,00%	3,18%	0,55%	-3,89%
Variação real consumo das famílias (ref. 2010)	5,90%	-2,31%	3,99%	-0,63%	1,18%	-4,00%
Variação real consumo do governo (ref. 2010)	3,92%	2,20%	2,28%	1,51%	0,81%	-1,44%
Variação real FBKF (ref. 2010)	28,79%	5,73%	-2,54%	5,88%	-5,41%	-19,16%
Taxa de desemprego	6,72%	7,30%	6,70%	7,10%	7,50%	6,83%

Fonte: IPEADATA (2022).

O crescimento real do PIB apresentou forte tendência declinante, saindo de uma taxa de 7,00% para -3,89%. Entretanto, entre 2010 e 2013, as taxas de crescimento foram relevantes e apenas em 2014 houve estagnação, seguida pela recessão de 2015. A taxa de desemprego se apresentou correlacionada ao crescimento econômico no período, havendo pequena variação desse indicador enquanto houve crescimento econômico, à exceção de 2015. Contudo, o aumento do desemprego vindo da recessão ocorreu em 2016, período não coberto pela Tabela, mas cujo indicador de desocupação chegou a 12%.

Ainda sobre a Tabela 1, a expansão do consumo tem tendência cíclica, com declínio e crescimento ano após ano, mas com efeitos mais intensos de queda em 2015, inclusive porque neste ano a inflação acumulava alta acima dos 10% (como se mostrará na Tabela 2, abaixo). O consumo do governo apresentou um comportamento de menor variação entre os componentes de absorção interna analisados, sendo decrescente ao longo do período, mas só se tornando negativo em 2015, fruto da mudança de orientação de política econômica vinda com o segundo mandato Dilma Rousseff (2015-2016).

A variável investimento sofreu muita oscilação no período. Sabe-se que o investimento é variável fundamental para o crescimento devido ao seu caráter dual: estimula a demanda efetiva e amplia a capacidade produtiva (TERRA e SILVA, 2013). A taxa de investimento brasileira situou-se em média de 15% do PIB na década de 2000, situação que se alterou nos anos 2010, quando os investimentos alcançaram patamar recorde de 19,5% do PIB, com variação positiva de 28,79%, conforme a Tabela 1. Desde então o nível de investimento caiu, com variação positiva apenas em 2013, 6%, mesmo diante medidas de incentivo importantes como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e a já comentada redução da taxa de juros (TERRA e SILVA, 2013).

Há diversos fatores que afetam o investimento produtivo, Terra (2015) discorre sobre seis desses fatores e que atuam diretamente nesse período, a saber: (1) longo período de câmbio valorizado, (2) aumento dos custos de produção, (3) custo de oportunidade dos ativos financeiros, (4) a distribuição de renda desfavorável à indústria, (5) o cenário internacional, e, por fim, (6) a deterioração das expectativas. Comentando brevemente sobre esses fatores, com a finalidade de situar o comportamento volátil do investimento, tem-se que a taxa de câmbio manteve-se valorizada em 2010 – 2014 e essa valorização acompanhou o aumento do salário real, gerando elevação da renda nacional em dólares. O excedente de renda, entretanto, foi desviado através das importações, não implicando, portanto, estimulado a investimentos no setor produtivo nacional. O que implica que a assim chamada poupança externa não necessariamente implica aumento do investimento, pode implicar, como aconteceu no Brasil

das últimas décadas, aumento do consumo. Marquetti, Hoff e Miebach (2018) reforçam essa análise,

Num contexto de baixa competitividade da indústria de transformação, câmbio valorizado e desaceleração da economia mundial, o aumento do poder de compra dos trabalhadores se refletiu no aumento das importações e da demanda de bens não comercializáveis, como os serviços. A estrutura da indústria de transformação brasileira e de oferta de serviços não estava preparada para a mudança na composição da demanda advinda desses setores sociais. No período cunha-se o termo a nova classe C para se referir aos trabalhadores que agora tinham trabalho e salário com maior poder aquisitivo (MARQUETTI, HOFF e MIEBACH, 2018, p.16).

O crescimento do salário também afetou os custos de produção e a distribuição de renda, respectivamente os fatores (2) e (4) destacados acima. Enquanto o custo de produção cresceu 11,6% entre os anos de 2010 e 2014, os ganhos de produtividade subiram apenas 0,2% (TERRA, 2015). Segundo o autor, dada a indexação formal do salário-mínimo, os empresários buscam se antecipar, repassando esse aumento de custos aos preços, visando impedir a compressão dos seus lucros. Mesmo com esse comportamento, Marquetti, Hoff e Miebach (2018) afirmam que a taxa de lucro declinou 7,0% entre esses anos, a queda, que se acentuou a partir de 2011, atingiu o seu valor mínimo em 2014, correspondendo a 32,9% da parcela da renda nacional.

Sobre o fator (3), uma extensa literatura discorre a respeito da atratividade dos ativos financeiros sobre os investimentos produtivos no país. Para Terra e Silva (2013), dois fatores condicionam essa dinâmica: (1) o mercado de dívidas brasileiro é concentrado no curto prazo, o que aumenta o custo de oportunidade do investimento produtivo, cujo retorno é de médio e longo prazos; (2) a política monetária utiliza, quase que exclusivamente, das operações de mercado aberto como instrumento de efetivação da taxa de juros e, desta forma, a circulação de títulos públicos tornou-se o canal prioritário dos esforços do BCB para alcançar a meta de inflação. Assim, enquanto o retorno esperado dos empreendimentos produtivos estava deprimido, o sistema financeiro nacional oferecia elevada remuneração em curtíssimo prazo, de liquidez imediata, e sem risco, pois lastreadas nos títulos públicos negociados pelo Banco Central (TERRA, 2015).

Por fim, o último fator é a deterioração das expectativas industriais. Isso pode ser visto pelas quedas nos índices de confiança do consumidor e de empresários, indústria e serviços, sobretudo a partir de 2013 (IPEADATA, 2022). O Índice de Confiança do Empresário Industrial (ICEI), por exemplo, atingiu o seu menor índice em fevereiro de 2015, com a marca de 32,20 (abaixo de 50 é considerado um cenário de desconfiança). De acordo com Rocha e Terra (2020), o porquê de as políticas de incentivo não obterem o resultado esperado sobre o

investimento reside nas expectativas dos empresários, que não confiavam que receberiam uma taxa de retorno adequada,

Em 2014.4 o ICEI assumiu os 50 pontos pela primeira vez desde o início da série. A partir de então o investimento entrou em derrocada até o ICEI atingir seu menor patamar no fim de 2015, exatamente o mesmo momento em que o PIB apresentou seu pior desempenho durante toda a crise [...]. Todas essas informações corroboram para a hipótese de que a consistente queda da confiança dos empresários—assim como de suas expectativas—a partir de 2010, possa estar intimamente relacionada com a derrocada do investimento iniciada ao fim de 2013. Entende-se que esta derrocada foi causa necessária, embora possivelmente não suficiente, da crise de 2015 (ROCHA e TERRA, 2020, p. 15).

Também é importante comentar sobre transparência fiscal, uma vez que o uso de expedientes como recursos extraordinários, contabilidade criativa, ampliação dos restos a pagar para fechamento do caixa federal e as dúvidas sobre a credibilidade das estimativas do governo federal foram em parte responsáveis pela reversão de expectativas da economia brasileira. Um dos expedientes utilizados foi a alteração da meta de superávit. Ao fim de 2012 o governo pôde descontar dessa meta os investimentos no PAC e somente assim atingiu a meta formalmente. Estes dados, claro, foram vastamente narrados pela mídia e aproveitados pelos analistas ortodoxos para embasar seus argumentos pró-consolidação fiscal.

Tabela 2 – Indicadores macroeconômicos no período de 2010-2015: aspectos monetários

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inflação acumulada em 12 meses – IPCA (1)	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%
Taxa nominal de juros (meta SELIC) (2)	10,09%	11,78%	8,47%	8,03%	10,81%	13,62%
Taxa real de juros (meta SELIC) (3)	4,18%	5,28%	2,63%	2,12%	4,40%	2,95%
Base monetária – variação nominal (ref. 2010) (3) (*)	19,71%	3,57%	9,25 %	7,80 %	6,78%	-3,98%
Variação das Reservas Internacionais (ref. 2010) (3)	17,35%	21,98%	7,32%	-4,97 %	1,64%	-2,46%
Variação da Taxa de Câmbio (ref. 2010) (3) (**)	-13,49%	- 4,84%	15,90%	11,54%	11,14%	55,59%

(1) Fonte: IPEADATA (2022).

(2) Fonte: Elaborado pela autora, com dados do BCB (2022).

(3) Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do IPEADATA (2022) e do BCB (2022).

* Expansão nominal com base na média mensal de cada ano.

**Taxa de câmbio média - compra.

Como parte da reorientação econômica do período 2011-2014, tem-se a busca pela redução de juros e pela desvalorização do real, o que afetou a inflação, que se estabeleceu na banda superior da meta. Nesse contexto, a reorientação veio associada à defesa do discurso de ajuste fiscal, no qual deveria ser substituída a política fiscal expansionista por uma política monetária mais frouxa (CARVALHO, 2018). Esse movimento pode ser percebido na Tabela 2 a partir das taxas de juros declinantes de 2012-2013 e já crescentes em 2014. Em termos nominais, a Selic foi elevada de 7,25% em março de 2013 para 11,75% em dezembro de 2014. A tendência de declínio dos juros estabelecida pelo BC sofreu reversão em 2014 e Carvalho (2018) expõe três motivos para que a redução permanente das taxas de juros não se concretizasse: 1) a rapidez com que essa redução foi realizada; 2) a reversão dos fluxos de capital e 3) a inflação crescente (CARVALHO, 2018).

Utilizando o conceito de convenção, apresentado ligeiramente no primeiro capítulo, Terra, Resende e Ferrari (2018) afirmam que essa reversão da trajetória de juros indica também reversão nas convenções do período. De acordo com os autores, o processo de redução da Selic em 2011-2012 conseguiu conduzir convenções e expectativas de mercado de maneira positiva quanto à política monetária. Entretanto, a partir de 2013, convenções mais pessimistas passaram a contaminar as expectativas.

Para os autores, a reversão das expectativas dos agentes se deu, em relação à política monetária, quando o governo passou a usar a banda superior da meta como alvo de inflação, porém precisando utilizar-se de expedientes pouco convencionais para manter a inflação na banda superior da meta, como o congelamento de preços de combustíveis. Já em relação à política fiscal, houve pouca credibilidade da condução fiscal, com anúncio de metas irreais e recurso a medidas extraordinárias para se atingir a meta de superávit primário (TERRA, RESENDE e FERRARI, 2018). Como os juros dependeriam das relações convencionais, a tendência declinante foi barrada pelo aumento da percepção de risco em geral, sobretudo inflacionário,

No momento em que isso se tornou convenção e os agentes passaram a precisar de inflação nos prêmios para “abrir mão” da liquidez que possuíam, os juros de mercado aumentaram, obrigando o BCB a retomar aumentos na Selic em meados de 2013, pois, se não o fizesse, ele não mais conseguiria controlar a ponta curta da curva de juros, o que seria ainda mais grave para o investimento privado (TERRA, RESENDE e FERRARI, 2018, p. 53).

De acordo com Erber (2002; 2011; 2012), as convenções se sucedem e se organizam em torno de específicos modelos de crescimento, sendo concretizadas através de “leis, regulações e utilização de instrumentos de política econômica” (ERBER, 2012, p. 12). Esses

elementos são formas institucionais que atuam sobre a atividade econômica e podem ser descritas em duas etapas: primeiramente, nos níveis jurídico e político, em que se definem as regras e as convenções; e em um segundo momento, no nível econômico propriamente dito, em que a interação dos agentes em torno dessas regras resultará numa certa distribuição da renda e da riqueza (FARIA, 2001).

Há, em diferentes trabalhos, conclusões a respeito da existência de uma “convenção pró-conservadorismo” da política monetária no Brasil. As pesquisas mais comuns nesse âmbito dizem respeito à política monetária, podemos citar nessa linha Bresser-Pereira e Nakano (2002), Modenesi (2008; 2013), Lara Resende (2017) e Bresser-Pereira, Paula e Bruno (2020). Todos concluem a respeito da existência de uma convenção pró-conservadorismo da política monetária brasileira após o Plano Real, cuja manutenção perpassa pelas altas taxas de juros.

Bresser-Pereira, Paula e Bruno (2020) designam convenção não só como uma crença compartilhada entre múltiplos agentes, mas também como “um acordo entre participantes que decidem em prol de uma estratégia comum que lhes beneficia” (Bresser-Pereira, Paula e Bruno, p. 120, 2020). Dessa forma, a prevalência de altas taxas de juros reais no Brasil seria também uma coalizão de interesses dos rentistas-financistas e do BCB, os primeiros ganham com a valorização de seus ativos e o segundo com a reputação de um banco de perfil conservador.

A desvalorização da moeda brasileira pode ser vista na Tabela 2, principalmente em 2015, quando ocorreu uma inflexão para uma política cambial menos atuante. Em relação à base monetária, tem-se expansão de liquidez até 2014, com destaque para 2010. Já sobre o comportamento da inflação, associou-se a ela a desvalorização cambial e a inflação de serviços resultante sobretudo dos aumentos salariais e da boa dinâmica do mercado de trabalho ao longo do período 2011-2014. Ressalta-se, porém, a utilização dos chamados preços administrados como forma de controle inflacionário que foram reajustados em 2015, correspondendo a 39,54% da inflação daquele ano (CARVALHO, 2018).

Barbosa Filho (2017) afirma que o conjunto de políticas adotadas no período reduziu a produtividade da economia e afetou a demanda de três maneiras. Primeiro, com seu esgotamento enquanto política econômica em 2014, segundo com a crise de sustentabilidade da dívida pública doméstica e, por fim, com a correção posterior do populismo tarifário, o que impactou preços e demandou a política monetária contracionista adotada posteriormente.

Tabela 3 – Indicadores macroeconômicos no período de 2010-2015: aspectos fiscais

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultado primário do setor público/PIB (1)	2,6%	2,9%	2,9%	1,7%	-0,6%	-1,9%
Resultado nominal do setor público/PIB (1)	- 2,4%	- 2,5%	- 2,5%	- 3,0%	- 6,0%	- 10,2%
Dívida bruta governo geral (DBGG) /PIB (2)	55,81 %	52,18 %	53,40%	53,40 %	53,58 %	61,46 %
Dívida líquida setor público (DLSP)/PIB (2)	44,57%	42,95 %	41,53%	39,21%	37,71%	42,10%

(1) Fonte: Carta de Conjuntura 38, IPEA (2018, p. 21).

(2) Fonte: Média mensal. Elaborado pela autora com dados do BCB (2022)

A política fiscal brasileira opera, desde os acordos com o FMI de 1998, corroborados pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001, buscando metas de resultado primário, com vistas a evitar o crescimento excessivo da dívida pública, sendo os resultados primário e nominal do Tesouro Nacional os indicadores relevantes. Os dados mostram resultado primário positivo até 2013, com tendência decrescente todavia, experimentando em 2014 o primeiro déficit primário do setor público desde 1997. Nesse sentido, pode se falar de expansionismo fiscal entre 2012 e 2014, que se deu sobretudo por meio de subsídios, rubrica que mais cresceu entre as despesas primárias no período (CARVALHO, 2018). O custo fiscal elevado dessa estratégia, que se combinou ao menor crescimento das receitas federais dada pela própria desaceleração econômica e resultou na deterioração fiscal, aumentou as dificuldades do governo na condução da política econômica e, por sinal, essa estratégia ainda se mostrou pouco efetiva em dinamizar a demanda agregada (CARVALHO, 2018)).

A redução da taxa básica de juros não reduziu na mesma magnitude os juros que incidem sobre a dívida pública. Três fatores – aperto monetário, depreciação do real e maior risco, inclusive via inflação em evolução, contribuíram para aumentar os juros que incidem sobre a dívida pós-2015 (CARVALHO, 2018). Após anos de queda, a dívida bruta como proporção do PIB começou a subir de forma contínua em 2013, com choque maior em 2015, já após o início do ajuste fiscal. A dívida líquida apresentou comportamento mais oscilante. Esse descolamento ocorre porque a dívida bruta abrange os gastos das administrações federativas e da previdência social, considerando apenas seu passivo, enquanto a dívida líquida desconta dos passivos os seus ativos junto à sociedade e, além de abranger os entes federativos e a previdência social, considera também o Banco Central e as empresas estatais não financeiras. Dessa forma, a emissão de títulos públicos do Tesouro para dar suporte aos

subsídios não afetou de imediato a dívida líquida. Além disso, houve variação positiva das reservas internacionais (Tabela 2), que são descontadas da DLSP (CARVALHO, 2018).

Milan (2018) afirma que os déficits nominais, que não apresentaram tendências de expansão acentuada até 2013, são uma característica estrutural da economia brasileira devido à elevada conta de juros do Tesouro. Assim, o resultado a partir de 2014 é explicado em parte pelo déficit primário, mas também pela política de elevação da taxa nominal de juros. A deterioração dos aspectos fiscais resumidos na Tabela 3, para o autor, é explicada pelos desdobramentos da própria crise, não havendo indícios significativos dessas alterações no período anterior.

Com isso, ele parece concordar com Marquetti, Hoff e Miebach (2017) que a crise seria mais bem explicada pela decisão dos empresários de reduzir os investimentos em face do conflito distributivo acentuado pelo aumento do custo salarial no período. Mas, para eles, essa conclusão não significa a inexistência de erros de política econômica e de outros choques que afetaram a economia do período, tais como a crise hídrica em 2014, a pioras nos termos de troca com queda do preço das *commodities* e a conhecida crise política, que culminou no impedimento de Dilma Rousseff em 2016.

2.2 Análise ortodoxa da política econômica dos anos de 2010 a 2015

“Temos que defender o nosso legado”, disse à Folha de S. Paulo a presidente responsável por recessão econômica, desemprego crescente, inflação acima da meta e contração da atividade, do consumo e do investimento, além de um rombo obsceno nas contas públicas. (O Estado de S. Paulo, 31 de mai. de 2016, pag. A3).

As exposições midiáticas que se dedicaram a construir a ideia de débil condição fiscal no Brasil, partem do *mainstream* econômico, sob os pressupostos teóricos da síntese neoclássica, que comprehende os processos econômicos como sendo mais bem organizados pelos mercados. Uma vez que o presente trabalho objetiva delinear o caráter da cobertura da mídia sobre a política fiscal brasileira, demonstrando como o crescimento da agenda de políticas de consolidação fiscal pode ter sido um dos resultados desse discurso, faz-se necessário a exposição dos principais argumentos utilizados pelos ortodoxos sobre a política econômica do período.

A coletânea de ensaios em Bacha (2016) traz, já em sua introdução, uma síntese do pensamento desse grupo para o período estudado:

Os pontos de vista são múltiplos, as análises e recomendações por vezes diferem, mas há uma unidade nos capítulos desse livro: é mesmo grave o estado das contas fiscais e monetárias brasileiras. Uma ampla reforma é necessária. O país já fez um primeiro esforço nessa direção quando dominou a hiperinflação. O abandono posterior desse espírito reformista está por trás do desarranjo fiscal e monetário atual, cuja gravidade levou ao impedimento da presidente da República. A crise política caracteriza, de forma dramática, a urgência de retomar o esforço de aperfeiçoamento das instituições e normas fiscais e monetárias do país (BACHA, 2016, p.35).

Percebe-se a partir do excerto, que para os autores, além de um problema estrutural nas contas fiscais e monetárias brasileiras, há um problema político com o “abandono do espírito reformista”, que costuma ser sempre apontado como decorrente da adoção da chamada Nova Matriz Econômica.

Ao sentir os efeitos da crise financeira internacional, o Brasil adotou uma política econômica anticíclica, tanto na esfera fiscal quanto na monetária e na creditícia. A perenização dessa política anticíclica nos anos que se seguiram é a marca inicial da adoção da Nova Matrix Econômica que desestruturou o tripé macroeconômico e resultou em desequilíbrios. Anos mais tarde, esses desequilíbrios nos levaram à maior recessão enfrentada pela economia brasileira (GOLDFAJN, 2018, p.13).

Como uma teoria que se define a partir da escassez, tem-se na perspectiva econômica convencional um regime fiscal focado na relação dívida pública/PIB, que deve ser baixa e com prazos médios relativamente longos. Assim, desde 1998, mas oficializado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2001, a política fiscal brasileira opera sob regra de metas de resultado primário. Já a política monetária é baseada nas metas de inflação desde 1999, sendo a taxa de juros de curto prazo (taxa Selic) seu principal instrumento. As propostas do campo ortodoxo focam, portanto, na estabilização e/ou redução do gasto através de reformas para *downsizing* e focalização da ação do Estado. Já o regime monetário deve ser conduzido com independência do Banco Central, cujo objetivo central deve ser a estabilidade de preços. Além disso, a autoridade monetária também deve agir para suavizar os ciclos econômicos e de crédito (FRAGA NETO, 2016).

No caso das questões estruturais apontadas por Bacha (2016) no primeiro fragmento acima, a relação entre Banco Central (BC) e Tesouro Nacional (TN) ganhou destaque nas análises sobre o período. Três pontos foram evidenciados: 1) a forma como é contabilizada a dívida pública, 2) o impacto da variação cambial sobre a dívida pública, sobretudo após o aumento das reservas internacionais e 3) as formas de pagamento do resultado apurado do BC,

o que poderia levar a um financiamento implícito do Banco Central ao Tesouro, algo vedado pela Constituição³. A seguir, esses pontos são observados de maneira mais precisa.

De acordo com o artigo 3º da Medida Provisória nº 1.789, de 1998,

O resultado apurado no balanço anual do Banco Central do Brasil após computadas eventuais constituições ou reversões de reservas será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil para com a União [...];

II - se negativo, obrigação da União para com o Banco Central do Brasil [...].

§ 1º Os valores pagos na forma do inciso I serão destinados exclusivamente ao pagamento da dívida pública mobiliária federal, devendo ser amortizada, prioritariamente, aquela existente junto ao Banco Central do Brasil.

Para Mendes (2016a; 2016b), a transferência de lucros ao Tesouro é mais adequada para bancos centrais pouco voláteis, algo que o autor discorda ser o caso brasileiro sobretudo devido à elevada participação de reservas internacionais em seu balanço. Em função dessa volatilidade, sua proposta é a constituição de reservas patrimoniais do próprio BC, em anos de lucro, que poderão ser utilizadas para a compensação de perdas futuras. Em vez disso, o caminho institucional adotado através da referida legislação de 1998 era a integral transferência dos lucros ao Tesouro, que era destinada à amortização da dívida pública. Em relação aos prejuízos, sua compensação era, e continua sendo feita por meio do envio de títulos do Tesouro ao BC.

De acordo com Leister e Medeiros (2016), a cobertura realizada pelo Tesouro em caso de resultado negativo do BC não afeta o endividamento público, pois o índice de sustentabilidade fiscal utilizado pelo governo brasileiro é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), em contraposição ao conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), utilizado por boa parte dos países e sugerido Fundo Monetário Internacional (FMI). A DBGG abrange os gastos das administrações federativas e da previdência social, considerando apenas seu passivo, enquanto a DLSP desconta dos passivos os seus ativos junto à sociedade e, além de abranger os gastos dos entes federativos e da previdência social, considera também em seu balanço o Banco Central e as empresas estatais não financeiras.

Dessa forma, a métrica de sustentabilidade fiscal utilizada no Brasil considera todos os ativos e passivos do BC, incluindo as reservas internacionais (ativo) e a base monetária

³ O § 1º do artigo 164 da Constituição Federal estabelece que “É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira” (BRASIL, 1988).

(passivo). Logo, uma emissão de dívida para cobrir perdas no BC poderia elevar a DBGG por representar um aumento no passivo do governo. Porém no caso da DLSP esse lançamento seria a contrapartida de um outro, quando o BC acumulou reservas ou algum outro ativo (LEISTER e MEDEIROS, 2016).

Essa explicação é importante, pois segundo os autores, “o tratamento a ser dado ao resultado do BC pode ser diferente, a depender da forma como é calculado o nível de endividamento público” (LEISTER e MEDEIROS, 2016, pg. 122). A expansão dos balanços leva ao aumento da base monetária, que pode ser esterilizado de três formas: operações compromissadas (com lastro em títulos públicos), depósitos remunerados junto ao BC (compulsórios ou voluntários, sem lastro) ou emissão de títulos próprios (FERREIRA, C. 2016). No caso do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal veda ao Banco Central a emissão de títulos próprios. Assim, o instrumento utilizado pelo BC para regular liquidez é a venda e compra de títulos emitidos pelo TN via operações compromissadas (MENDES, 2016b).

As operações financeiras do TN impactam a base monetária e a esses impactos o BC tende a reagir fazendo uma operação compromissada em sentido oposto. A aquisição de reservas explicita essa relação: quando o BC adquire divisas, seu ativo aumenta juntamente com a liquidez na economia, que deverá ser enxuta através da venda de títulos. Como discutido, isso redunda em elevação da DBGG, mas a DLSP permanece constante. Entretanto, “como o custo das compromissadas é maior do que a remuneração das reservas, a taxa implícita da dívida líquida sobe” (CHACHAMOVITZ, 2016, p. 350). A taxa implícita da dívida é calculada pela diferença entre os juros incidentes sobre o estoque da dívida líquida e ainda que a DLSP permaneça constante, tanto a trajetória do endividamento como sua dinâmica são impactadas pelas diferenças entre a remuneração de ativos e passivos (CHACHAMOVITZ, 2016). O autor ainda comenta que os empréstimos realizados ao BNDES também foram relevantes para o crescimento da taxa implícita da dívida líquida.

Mesmo com o custo elevado e o aumento da taxa de juros implícita da dívida líquida, a partir de 2006 o BC iniciou uma política mais intensa de acumulação de reservas internacionais. Para esterilizar o excesso de liquidez, a autoridade monetária realizou operações compromissadas tendo títulos federais como garantia (LEISTER e MEDEIROS, 2016). Como depositário das reservas internacionais, o BC pode sofrer com efeitos da política cambial, pois seu balanço patrimonial pode variar substancialmente através da oscilação da taxa de câmbio e do diferencial entre juros sobre a dívida interna *versus* juros pagos às reservas internacionais. O acúmulo de reservas internacionais em um contexto de desvalorização cambial gera resultados positivos para o BC, pois o valor das reservas internacionais, em moeda doméstica,

eleva-se. Quanto a este tema, Leister e Medeiros (2016) apontam a necessidade de garantir que o resultado positivo da variação cambial seja utilizado para abatimento da dívida pública. Primeiro por questões legais, uma vez que as reservas fazem parte do resultado apurado do BC, mas também porque a injeção de liquidez causaria distorções nos agregados monetários.

Os lucros obtidos com as reservas internacionais são lucros não realizados, tendo implicações importantes para a política monetária, como a relação apontada no terceiro ponto de destaque das análises *mainstream* sobre o período. Mendes (2016a) afirma que a própria Lei 11.803/2008⁴, que dispõe sobre a relação financeira entre TN e BC teve como efeito criar um financiamento implícito do Banco Central ao Tesouro. Isso, para o autor, acarretou menor restrição orçamentária do Governo Federal, estimulando o déficit público, e menor autonomia do BC sobre a política monetária.

O autor argumenta, a partir de Sullivan (2002), que enquanto lucros realizados representam uma transferência de recursos reais da economia para o BC, reduzindo a base monetária, os lucros não realizados não efetuam essa transferência, sendo equivalentes a um empréstimo. Ao fornecer ao governo uma expansão sem a correspondente contração da base monetária, tem-se um resultado expansionista que pode ser conflitante com os objetivos da política monetária.

Mendes (2016b) simula cenários sobre os possíveis efeitos de um financiamento implícito do BC ao TN sobre a política fiscal, os quais estão resumidos no Quadro 1. Esses argumentos são baseados em três indicadores de dívida pública: 1) DBGG (Brasil; 2) DDBG-FMI, que é a DDBG ao molde Brasil, sem contabilizar os títulos que estão colateralizando compromissadas somados ao total de títulos livres na carteira do BC e 3) Dívida mobiliária do Tesouro em mercado, que são os títulos do Tesouro em carteira do mercado, excetuando-se aqueles que são lastros de operações compromissadas do BC (MENDES, 2016b).

⁴ Esta Lei dispõe sobre a carteira de títulos mantida pelo BC para fins de condução da política monetária, sobre o resultado financeiro das operações com reservas e derivativos cambiais, sobre as sistemáticas de pagamento e de compensação de valores envolvendo a moeda brasileira em transações externas e sobre a utilização do superávit financeiro das fontes de recursos existentes no TN em 31 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2008).

Quadro 1 – Possíveis impactos da transferência de resultado do BC ao TN

	Cenário 1: sem transferência de resultado do BC ao TN	Cenário 2: saque de recursos fiscais da conta única para resgatar dívida mobiliária em mercado	Cenário 3: TN usa os recursos de equalização cambial para resgatar dívida mobiliária em mercado	Cenário 4: TN usa os recursos de equalização cambial para pagar despesas primárias
Impactos sobre a Liquidez	Nulo	Expansão	Expansão	Expansão através de substituição de fontes
Funcionamento dos Indicadores	Déficit adequadamente refletido nos três conceitos de dívida	Dívida Mobiliária do TN em mercado e DBGG-FMI são consistentes	DBGG-Brasil é o único consistente	DBGG-Brasil é o único consistente
Sinalização ao Mercado	Deterioração fiscal	Deterioração fiscal	Distorcida, de solidez fiscal	Distorcida, de solidez fiscal
Resultado	Maior risco de <i>default</i> e incentivos a um ajuste fiscal	Maior risco de <i>default</i> e incentivos a um ajuste fiscal	Restrição orçamentária fraca e deterioração da transparência	Restrição orçamentária fraca e deterioração da transparência

Fonte: Elaboração própria a partir de Mendes (2016b)

Considerando os cenários, a deterioração fiscal só é corretamente sinalizada quando os recursos sacados da Conta Única não vêm do financiamento implícito do BC ao TN como no primeiro e no segundo casos. Essa sinalização é importante para a correta análise dos riscos e as possíveis respostas da política econômica frente às condições de financiamento da dívida pública. Nesses casos, há incentivos ao ajuste e uma forte restrição fiscal ao TN.

Essa situação se altera quando os recursos são provenientes da equalização cambial. O autor afirma “esses não são recursos fiscais legítimos, pois não foram extraídos da sociedade sob a forma de tributos, dívida ou desvalorização inflacionária da moeda. Decorre de uma valorização temporária das reservas cambiais” (MENDES, 2016b, pg. 40). Outra crítica é que

ao não precisar buscar o refinanciamento da dívida no mercado, o Tesouro evita uma piora no perfil dessa dívida, não sinalizando o fato de as finanças não estarem equilibradas.

O autor advoga ainda que esse mecanismo de financiamento leva à diminuição da transparência das contas públicas, uma vez que torna possível que em um contexto de deterioração fiscal apresente-se uma dívida mobiliária em queda e sem diminuição de prazos de vencimento. A situação estimularia a expansão fiscal e a degradação das contas públicas, pois os gestores “ganham tempo” até a situação fiscal real ser conhecida pela sociedade, explicitando o verdadeiro custo de financiamento.

No cenário 4, além da utilização dos recursos provenientes de equalização cambial, há o pagamento de despesas primárias com ele, algo vedado pela Constituição. O mecanismo utilizado teria sido substituição de fontes de financiamento. A disponibilidade dos recursos cambiais daria ao TN liberdade para expandir os gastos primários, uma vez que enquanto outras fontes de recursos que anteriormente eram usadas no pagamento de juros e amortizações seriam destinadas às despesas primárias, o ganho cambial vindo do BC poderia substituir esse vácuo. Para Mendes (2016b), esse mecanismo é equivalente ao financiamento da despesa primária através do resultado do BC, argumento constitucional que foi compartilhado por Franco (2016) não só em obras acadêmicas, mas em artigos dos jornais O Globo e O Estado de S. Paulo, ainda em 2015.

Guardia (2016) vai ao encontro dessa leitura quando afirma que o TN não deveria possuir flexibilidade para essa troca de fontes orçamentárias, lembrando ainda que o superávit financeiro também foi utilizado no financiamento de operações de créditos dos bancos públicos. O autor aponta que três são os fatores que permitiram o que ele afirma ser um excesso de flexibilidade: o Congresso Nacional, que aprovou a redução da meta de superávit primário; a não compatibilização da receita prevista com os objetivos fiscais do exercício financeiro, o que descumpriria o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e por fim, o excesso de caixa na Conta Única do TN.

A falta de transparência nas contas públicas é apontada também em outra manobra fiscal muito divulgada no período, chamada de “pedalada fiscal”. De acordo com definição do próprio Senado Federal, esse termo se refere a operações orçamentárias realizadas pelo TN que, de acordo com o Tribunal de Contas da União, teria atrasado, voluntariamente, o repasse de verba a bancos públicos e privados para o pagamento de programas como Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida, além de benefícios sociais, como abono salarial, seguro-desemprego e subsídios agrícolas. Esse atraso fazia com que o setor público apresentasse melhores indicadores econômicos, pois como as instituições bancárias faziam o pagamento

com recursos próprios, postergava-se a contabilização desses passivos nas estatísticas da dívida pública.

O termo teria aparecido pela primeira vez no jornal O Estado de S. Paulo, em 2014, mas a ocorrência dessa manobra iniciou em 2013. De acordo com Chachamovitz (2016), o pagamento das pedaladas aproveitou-se de um caixa inflado pela valorização das reservas, que abriu espaço para que o governo atuasse sem restrição orçamentária efetiva. Esse pagamento de gastos atrasados também teria prejudicado confiança e, consequentemente, a recuperação da economia (CHACHAMOVITZ, 2016).

A utilização dos recursos de resultado do BC para pagar dívida e despesas fez com que mais operações compromissadas fossem realizadas, o que acarretou constrangimento da política monetária e crescimento dos custos fiscais dessas operações, com pressões políticas para diminuição da taxa de juros (MENDES, 2016b). Logo, o autor conclui que os efeitos econômicos do que ele chama de financiamento implícito do TN estimula expansão fiscal, desvaloriza a taxa de câmbio, restringe a política monetária e, em um segundo momento, leva a uma aceleração inflacionária e ao aumento do risco Brasil. Nas palavras do autor,

Em um contexto de informação imperfeita, preferência do governo por política expansionista e metas fiscais manipuláveis, a Lei 11.803/08 tornou-se mais um instrumento da caixa de ferramentas das políticas expansionistas que levaram o país à grave crise fiscal revelada em 2014 (MENDES, 2016b, p.56)

Segundo Ferreira (2016), essa crise fiscal teria sido impactada por duas políticas governamentais, 1) a acumulação de reservas internacionais a partir de 2004, com seus efeitos sobre o balanço do BC e 2) os aportes feitos pelo TN aos bancos públicos, em especial ao BNDES, cujo objetivo era fazer com que eles alavancassem os investimentos. Diferente dos autores anteriores, ele considera que o problema fiscal é sobretudo um desajuste de fluxos, com receitas crescendo abaixo do gasto obrigatório. Entretanto, a esterilização dos impactos monetários do TN teria gerado expansão da dívida pública e contribuído para a piora do quadro econômico geral.

Essas políticas fizeram parte da Nova Matriz Econômica, também citada por alguns autores como uma versão do *Quantitative Easing* (QE) que, para Gallo (2016), teve três fases. A primeira e a segunda são as mesmas citadas por Ferreira (2016), a terceira foi a absorção pelo BC de títulos da dívida pública visando impedir uma contração maior no crédito interno. O autor ainda afirma que o resultado dessa política econômica teria sido elevação do endividamento público e privado, reforço da dominância fiscal, redução do prazo médio da dívida pública, com aumento da sensibilidade a flutuações na taxa Selic e, liquidez excessiva.

O tema da dominância fiscal⁵ também foi um aspecto explorado. De acordo com Roriz e Wu (2016), o Brasil viveu uma situação intermediária de dominância fiscal, na qual a condução da política monetária colocou em risco o ajuste fiscal. As condições que levariam a essa situação são 1) receitas pró-cíclicas, 2) crescimento baixo do PIB potencial.

As duas primeiras condições demonstram que o comportamento das receitas confronta o dos gastos. O grau de indexação das despesas dá pouca flexibilidade em relação a quais rubricas podem ser realizados os cortes, dificuldade que é acentuada em períodos de crescimento baixo ou negativo. Além disso, os autores entendem que há “benevolência” na concessão de benefícios e na vinculação de uma série de despesas com a inflação, o que deixaria a dinâmica de gastos ainda mais rígida. Por esses motivos, um ajuste efetivo deve alterar essas regras sobre as despesas obrigatórias (RORIZ e WU, 2016).

De forma sintética, nas análises *mainstream* o déficit refletiria descumprimento de práticas legais de responsabilidade fiscal bem como um aumento sistemático de gastos primários. O desarranjo das finanças públicas refletiria também a falta de compromisso com reformas estruturais, destacando os regimes de previdência e a revisão das vinculações orçamentárias, que seriam obstáculos para a elaboração e a execução do orçamento (GUARDIA, 2016).

Como forma de aprimorar as regras fiscais, as propostas mais comuns entre os autores ortodoxos, com algumas variações, estão resumidas a seguir: 1) imposição de limites de emissão de dívida mobiliária federal; 2) destinação do superávit financeiro apenas para amortização da dívida pública; 3) implantação do Conselho de Gestão Fiscal e 4) formar uma reserva de “resultados acumulados do BC” para proteção contra oscilações cambiais. Essas seriam formas de assegurar maior controle e transparência orçamentária. Porém a principal proposta continuou sendo um retorno à disciplina fiscal e “aperfeiçoar e aprofundar a austeridade da própria LRF” (GARCIA e AFONSO, 2016, p. 342).

Mesmo Holland (2017), que participou do governo no período, segue essa direção ao afirmar que a “grande recessão brasileira” seria causada por uma combinação de fatores econômicos e políticos, mas ao destacar os acertos do período, ele cita sua participação na construção de um programa de consolidação fiscal, baseado em cortes de gastos e que veio a se chamar “Plano Levy”, em referência a Joaquim Levy, ministro da Fazenda de então. Vale lembrar que essa política recessiva tinha sido rejeitada eleitoralmente no ano anterior.

⁵ De forma simplificada, esse fenômeno ocorre quando um aumento na taxa de juros eleva a inflação e não o contrário, como dita a regra macroeconômica, tornando a política monetária ineficaz (BLANCHARD, 2005)

No Plano Levy havia incentivos à privatização e medidas de retirada de estímulos fiscais, redução do crédito subsidiado e alteração de benefícios assistenciais e previdenciários, tais como abono salarial, seguro-desemprego, pensão por morte, entre outros. Ele conclui “Não foi a austeridade fiscal que derrubou o país em 2015 para 2016, mas exatamente a falta dela, dada a hesitação em implementar medidas de cortes de gastos” (HOLLAND, 2017, p.21). Em consonância, Barbosa Filho (2017) afirma que a consolidação fiscal tentada em 2015 foi prejudicada por sua baixa magnitude e duração. Reformas posteriores, como a PEC do teto dos gastos e a reforma da previdência, marcariam o início da solução da crise.

Como visto, ao serem reconhecidas essas questões como as origens dos desequilíbrios, a agenda econômica passou a se impor na forma de reformas. Fraga Neto (2018), coaduna com a perspectiva apontada pela leitura *mainstream*. Ele lembra que são várias as manchetes vistas nos jornais que fazem menção ao compromisso com o equilíbrio fiscal, para ele, desprezado nos últimos anos, mas que foi retomado no governo de Michel Temer.

Como este trabalho tem como objetivo demonstrar que o crescimento da agenda de políticas de consolidação fiscal pode ter sido um dos resultados do discurso econômico ortodoxo, a seção será finalizada com Lisboa (2018), para exemplificar o apoio desse grupo às agendas de reformas impostas a partir de 2016,

As mudanças são imensas no setor privado e na política. Empresários criticam os subsídios desmedidos e defendem a concorrência e a abertura comercial. Políticos são eleitos governadores prometendo ajustar as contas públicas (LISBOA, 2018, p.17)

Lisboa (2018) aponta que a agenda de reformas e a opção por uma política monetária convencional ajudaram com as perspectivas de insolvência fiscal, permitiu a queda da Selic e da inflação. Ajustes fiscais continuariam a ser necessários, precisando ser expandidos a um ajuste que necessite da revisão de diversas normas legais nas políticas sociais e nos benefícios. A agenda econômica proposta aqui seria a que permitiria o desenvolvimento econômico.

Todas essas medidas buscam fazer o *downsizing* do papel do Estado na economia, partindo do diagnóstico fundamental de que a crise econômica adveio de uma crise fiscal. Com isso, apresentam-se argumentos favoráveis à não intervenção estatal, cabendo ao Estado cooperar com o setor privado através da abertura de mercados, concessões e parcerias público-privadas, desonerações, redução de leis trabalhistas, entre outras intervenções que aumentem o espaço potencial de atuação privada (RIBEIRO, LOURAL e AMARAL, 2020).

Esse processo é transmitido à sociedade de formas acadêmica e não acadêmica, a bem de angariar o apoio popular à determinada ideia, neste caso, à noção de que a atuação

econômica estatal é nociva enquanto a iniciativa privada é solucionadora de problemas econômicos e sociais. Neste sentido, veículos midiáticos produzem narrativas segundo as quais o Estado brasileiro seria grande, ineficiente e antimercado. Ademais, como apontam Passos, Silveira e Waltenberg (2020), estas narrativas buscam, por exemplo, institucionalizar a ideia de que não cabem no orçamento – no Estado – os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988. De todo modo, elas buscam naturalizar um determinado discurso e validá-lo enquanto condição de verdade.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE TEMÁTICA DA POLÍTICA FISCAL DOS ANOS DE 2010 A 2015

[..] o populismo irresponsável jogou o País no impasse político, no desastre econômico, na falência moral e na frustração social. (O Estado de S. Paulo, 29 de mar. de 2016).

A análise temática mostra qual foi a narrativa econômica que contextualizou este período, sistematizando como ela se apresentou e se promoveu na mídia. A frequência com que determinados termos aparecem, assim como seu enquadramento, são mecanismos utilizados pelo jornalismo para construir sua cobertura; e essas são as formas trazidas nesse trabalho para destacar como o jornalismo econômico guiou o debate público, durante o período analisado, em prol de uma narrativa de austeridade. A partir desta investigação, é possível analisar algumas dinâmicas estabelecidas entre o campo midiático e o econômico, a fim de identificar as aproximações do primeiro com a teoria econômica ortodoxa e como esses (seus) interesses foram apresentados aos leitores.

Na análise empírica-temática realizada, as palavras selecionadas foram: austeridade, ajuste fiscal, nova matriz econômica, política fiscal e problema fiscal. Acredita-se que esses sejam filtros adequados para as questões de pesquisa buscadas, tanto por se relacionarem diretamente com o tema, como com o período estudado. Destacou-se, neste particular, o filtro “nova matriz econômica”, que apareceu na mídia a partir de 2012, e cujas repetições no noticiário econômico foram intensas, como pode ser vista através do resultado das buscas, apresentado na Tabela 4. Saliente-se que o sistema de buscas do Valor Econômico não gera um resultado quantitativo automático e, por isso, não está apresentado a seguir.

Tabela 4 – Resultados das buscas das palavras-chave no período de 2010-2015: Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo

Folha de S. Paulo							
Filtro Utilizado	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austeridade	5.290	691	1.196	1.478	709	396	820
Ajuste Fiscal	4.243	207	334	141	156	262	3.143
Excesso de Gastos	80	16	8	13	12	17	14
Nova Matriz Econômica	103	0	0	2	39	34	67
Política Fiscal	1.622	217	232	190	410	352	221
Problema Fiscal	123	28	13	11	23	12	36
O Estado de S. Paulo							
Filtro Utilizado	Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Austeridade	6.747	1.242	1.960	2.008	638	329	570
Ajuste Fiscal	4.866	435	681	221	117	248	3.133
Excesso de Gastos	159	28	35	22	19	32	23
Nova Matriz Econômica	238	0	0	9	48	64	117
Política Fiscal	4.538	816	937	596	855	859	475
Problema Fiscal	204	54	33	24	13	26	54

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados encontrados no site da Folha de S. Paulo e do O Estado de S. Paulo

O Estado de S. Paulo apresenta-se como um jornal com grande foco econômico e isso pode ser visto pela maior quantidade de resultados, mas ambos os jornais apresentam comportamento parecido, incluindo o grande salto do termo “ajuste fiscal” no ano de 2015, que aparece em uma proporção cerca de doze vezes maior de um ano para o outro. Esse salto pode ter a ver com a política de ajuste implementada por Joaquim Levy, logo no início do segundo mandato de Dilma em 2015.

O ministro teve participação importante nas reportagens desse ano como representante de, para os jornais, uma necessária guinada econômica, e inclusive política, do governo de então. Os principais argumentos associados ao seu nome eram a defesa do ajuste fiscal como ponto principal para a saída da crise, seu perfil ortodoxo e suas boas relações com o mercado, sobretudo o financeiro. O oposto foi visto em relação ao seu sucessor, Nelson Barbosa, citado muitas vezes como heterodoxo ou desenvolvimentista e, por isso, com menos credibilidade para a realização de um ajuste fiscal.

A ascensão e a queda de Joaquim Levy são prova eloquente de que até mesmo um ministro da Fazenda bem-intencionado e tecnicamente preparado está longe de ser suficiente para levar a cabo o ajuste requerido pela economia brasileira após anos de maus-tratos (dos quais Barbosa participou ativamente) [...] (Folha De S. Paulo, 23 de dez. de 2015)

E a crise econômica que o governo demonstra ser incapaz de enfrentar e que, ao que tudo indica, tenderá a piorar na medida em que o novo ministro da Fazenda, o “desenvolvimentista” Nelson Barbosa, começar a exercitar seus talentos. Dilma é o maior obstáculo à recuperação moral, política e econômica do País. E impossível combater uma crise grave como a atual se o governo não tiver a coragem de adotar o remédio amargo de medidas impopulares. (O Estado De S. Paulo, 24 de dez. de 2015).

Essa perspectiva não é surpreendente. Em livro realizado por jornalistas do Valor Econômico sobre os treze anos do governo do Partido dos Trabalhadores, Safatle, Borges e Oliveira (2016) intitulam dois de seus capítulos como “Despesa é vida” e “Um trotskista no comando do Tesouro”, em ambos fica perceptível como a ideologia política é evocada enquanto impeditiva a um bom funcionamento das finanças públicas. No primeiro caso, o nome do capítulo se dá em alusão a uma frase⁶ supostamente dita por Dilma Rousseff quando, ainda Ministra da Casa Civil do governo Lula, foi contrária ao plano proposto de zerar o déficit público. No segundo caso, trata-se da entrada de Arno Augustin como secretário do Tesouro Nacional. Em ambos os casos, a falta de um perfil ortodoxo serve como indício de responsabilidade sobre a crise econômica que se seguiu.

Após o levantamento nos portais digitais dos jornais escolhidos, foi realizada a leitura com o objetivo de retirar as palavras-chaves do corpo do texto e categorizá-las. Nesse sentido, foram escolhidas aleatoriamente por volta de 100 reportagens com cada filtro (exceto “Excesso de gastos” na Folha de São Paulo, cuja busca gerou 80 resultados) que foram categorizadas como “Positivo”, quando se adequavam à análise ortodoxa, e “Negativo”, quando correspondiam à outra visão econômica ou algum problema resultante da política fiscal focada em corte de gastos. A categoria “Positivo” foi vista de diferentes formas: o diagnóstico característico de descontrole fiscal, a presença de autores conhecidamente ortodoxos em artigos e entrevistas, o receituário principal de corte de gastos, elogios a privatizações e concessões como forma de aliviar a dívida pública, entre outras questões descritas na seção anterior.

O resultado das buscas retornou um resultado maior do que o número de fato de reportagens, uma vez que um mesmo artigo pode ser publicado em diferentes plataformas e editorias do jornal. Além disso, muitos dos filtros analisados se repetiam; assim, houve a necessidade de que as duplicatas fossem eliminadas no tratamento de dados, o que gerou um número de amostras menor do que 100 em alguns casos. Os filtros que apresentaram uma quantidade de reportagens menor que 100, após tratamento de dados e eliminação de duplicatas, foram analisados de forma integral. Já os outros filtros possuem número amostral

⁶ A frase seria “Despesa corrente é vida. Ou você proíbe o povo de nascer, de morrer, de comer ou de adoecer, ou vai ter despesas correntes” (SAFATLE, BORGES e OLIVEIRA, 2016, p. 23)

significativo de, pelo menos, 10%. Após esse tratamento, um total de 1.707 reportagens foram categorizadas.

Esses resultados estão resumidos na Tabela 5. Como forma de dar destaque ao peso de cada categoria nos jornais, uma das colunas da Tabela apresenta dados de Proporção, no qual se pode ver a relação percentual das reportagens da categoria “Positivo” em relação ao Total. Além de facilitar a leitura e a visualização dos resultados, a coluna reforça a discrepância de representação encontrada entre as categorias analisadas.

Tabela 5 – Resultados da Análise Temática no período de 2010-2015

Folha de S. Paulo				
Filtro Utilizado	Total	Positivo	Negativo	Proporção (Positivo/Total)
Ajuste Fiscal	103	90	13	87%
Austeridade	100	63	37	63%
Excesso de Gastos	32	29	3	91%
Nova Matriz Econômica	48	48	0	100%
Política Fiscal	108	90	18	83%
Problema Fiscal	44	32	12	73%
O Estado de S. Paulo				
Filtro Utilizado	Total	Positivo	Negativo	Proporção (Positivo/Total)
Ajuste Fiscal	109	96	13	88%
Austeridade	102	98	4	96%
Excesso de Gastos	75	70	5	93%
Nova Matriz Econômica	113	106	7	94%
Política Fiscal	105	97	8	92%
Problema Fiscal	106	93	13	88%
Valor Econômico				
Filtro Utilizado	Total	Positivo	Negativo	Proporção (Positivo/Total)
Ajuste Fiscal	107	87	20	81%
Austeridade	107	69	38	64%
Excesso de Gastos	107	74	33	69%
Nova Matriz Econômica	122	105	17	86%
Política Fiscal	114	97	17	85%
Problema Fiscal	104	85	19	82%

Fonte: Elaboração própria

Os resultados da análise temática mostram como o pensamento econômico ortodoxo foi mais bem representado nos principais jornais do país, com valores acima de 60% de cobertura para todos os filtros utilizados. Não houve em nenhum dos termos estudados equiparação entre as diferentes correntes econômicas, sendo “Austeridade” a palavra-chave que apareceu com

maior proporção em uma posição negativa, portanto fora do *mainstream*, com pouco mais de 35% na Folha de S. Paulo e no Valor Econômico. Isso pode ter acontecido por esse já ser um termo utilizado mais comumente pela heterodoxia, entretanto não ocorreu o mesmo no O Estado de S. Paulo, jornal que se mostrou com perfil ortodoxo ainda mais acentuado do que os outros dois analisados.

Destacou-se também a falta de análises heterodoxas sobre o filtro “Nova matriz econômica” na Folha de S. Paulo. Mesmo que esse tenha sido o jornal com maior representação da categoria “Negativo”, em se tratando da política econômica característica do governo Dilma Rousseff, as 48 reportagens encontradas sobre o assunto pertencem à categoria “Positivo”.

É válido lembrar que os jornais apresentam colunistas fixos, então, as frequências das categorias não significam diversidade de autores. Assim, a categoria “Negativo” pode ser ainda mais sub-representada, uma vez que muitas vezes aparece a partir da perspectiva de apenas um ou dois autores fixos, ou algum convidado esporádico. A maior parte dos colunistas apresentam visão ortodoxa e, portanto, suas colunas e reportagens reforçam essa perspectiva.

Outra questão é a análise dos editoriais, ainda que haja a presença de ambas as categorias nos jornais em quase todos os filtros analisados, o editorial é o espaço no qual os jornais se posicionam enquanto instituições de comunicação, apresentando de forma mais clara e “unificada” sua opinião acerca de determinados assuntos. É comum que trabalhos que busquem identificar as opiniões dos jornais a respeito de determinado tema trabalhem acompanhando a linha editorial. Nesse sentido, pode-se perceber que a sub-representação heterodoxa fica ainda mais patente, pois a categoria “Negativo” não aparece em nenhum editorial do Estado de S. Paulo e do Valor Econômico.

Essa categoria aparece uma vez no editorial da Folha de S. Paulo, ainda assim com um texto de difícil enquadramento. O artigo não se afasta da perspectiva fiscalista, mas apresenta uma defesa do Novo Desenvolvimentismo e um novo debate para o diagnóstico típico da ortodoxia naquele momento,

[...] é importante lembrar que a crítica à recente gestão da política econômica gerou uma certa apreensão nos que defendem o desenvolvimentismo. Isso é algo que precisa ser rechaçado com todas as forças. **Não foi o desenvolvimentismo que nos trouxe à situação de descalabro fiscal, dívida crescente, déficit externo galopante, juros em alta e taxa de câmbio que ficou excessivamente valorizada por longos anos.** O novo desenvolvimentismo defende a austeridade fiscal e prega que o fortalecimento do Estado para implementar medidas econômicas motivadoras do crescimento começa, justamente, no cuidado com sua saúde financeira. Problematizar as questões associadas à boa gestão pública é primordial quando estamos pensando o futuro da economia brasileira. Há uma falsa contradição que precisa ser desfeita: defender o crescimento é defender a boa gestão fiscal, e não o contrário (Folha de S. Paulo, 30 de ago. de 2015, Ilustríssima, grifos acrescentados).

No texto denominado “Ajuste pode ser feito sem cortar conquistas sociais importantes”, os autores Felipe Salto e Nelson Marconi se contrapõem à análise de Mansueto Almeida, Marcos Lisboa e Samuel Pessôa, presente em editorial anterior do mesmo jornal. Salto e Marconi sugerem que melhorar a gestão seria melhor caminho para elevar a solvência e a poupança do setor público do que cortes de gastos, que levariam à redução de benefícios sociais e maior recessão,

A experiência internacional mostra que democracias consolidadas tendem a possuir um Estado forte. A conquista de direitos civis, políticos e sociais traduz-se em políticas públicas que demandam financiamento crescente. Afinal, quanto melhor o serviço público prestado, maior a demanda por ele. Estado forte, porém, é diferente de Estado ineficiente (Folha de S. Paulo, 30 de ago. de 2015, Ilustríssima).

Com isso, os autores propõem um ajuste que não recairia sobre benefícios sociais e despesas com investimentos, mas que seria focado em alterações do modelo de gestão. Na nova gestão os órgãos disporiam de maior autonomia e responsabilidades, com estímulos e recompensas ao bom desempenho, além de uma avaliação do número de servidores. Isso seria possível por meio da revisão dos contratos da administração pública e alteração na lógica de execução orçamentária, que para os autores penalizam os gestores mais poupadões.

Como visto, enquadramentos interpretativos negativos sobre a política econômica adotada foram predominantes e a cobertura jornalística utilizou pacotes interpretativos que reforçam a narrativa de fragilidade fiscal. Assim, os jornais reiteraram as soluções tradicionalmente elaboradas para a questão fiscal no Brasil, inserindo-se no contexto das estruturas de produção conforme trazido por Foucault (1996) e Bourdieu (2007; 2008).,

[...] o modelo adotado pelo governo sofreu pressões do mercado e dos analistas financeiros que propunham um retorno a uma gestão rigorosa do tripé. O debate público foi dominado pelo diagnóstico de que o "experimento macroeconômico" fracassou, e que é preciso substituí-lo (Valor Econômico, 02 de jul. de 2013).

Pouco se criticou a predeterminação da dívida pública como um problema *per si*, estigmatizando usos do orçamento público e reforçando a noção de que finanças saudáveis são essencialmente austeras,

Infelizmente, controlar o crescimento do gasto público do governo central requer mudanças das regras que regem a concessão de despesas tipicamente sociais. É claro que outras despesas não sociais podem ser controladas, mas essas outras despesas explicam menos de 10% do crescimento da despesa do governo central de 1999 a 2013, e seu controle não seria suficiente para produzir a economia necessária de 3 a 4 pontos do PIB para voltarmos a ter superávit primário na casa de 2,5% do PIB (Folha De S. Paulo, 28 de dez. de 2014)

Reafirmou-se também a maior importância do saneamento das contas sobre questões como emprego, uma vez que os efeitos dos ajustes fiscais sobre emprego e renda são justificados como um “remédio amargo” a ser aplicado à doença, qual seja, o desarranjo fiscal,

Nessa rubrica (gastos sociais) há certas coisas que podem ser revistas. Situações em que há exageros, como as pensões por morte. O seguro-desemprego tem um crescimento muito grande, provavelmente tem um ajuste que pode ser feito. O governo também criou incentivos como o Vale-Cultura. Não que a cultura não seja importante, mas estamos numa situação em que temos de estabelecer prioridades (Valor Econômico, 23 de dez. de 2014).

O desemprego e a inflação são sintomas de que o problema fiscal ainda não foi tratado com a energia que precisa ser tratado. [...] Por isso, a gente tem que dar essa sinalização para a economia poder responder. Porque se as empresas estão receosas, não sabem quando a questão fiscal vai ser resolvida, é lógico que começam a se contrair. Aí você acaba gerando o desemprego por causa da ambiguidade do que está acontecendo (Folha De S. Paulo, 29 de out. de 2015)

Essa visão em que o debate das finanças públicas apresenta-se com um componente moral tem sido amplamente utilizada. Nela, os devedores devem ser penalizados através das políticas de ajuste, “a dor virtuosa após a festa imoral” (BLYTH, 2017, p. 15). Três principais críticas a essa visão são apontadas pelo autor: a não solução das questões que se propõem discursivamente resolver, custos associados a essas políticas que recaem de forma desproporcional sobre a população mais pobre e, por fim, o fato de a teoria se apoiar sobre a “falácia da composição”, no qual o funcionamento do orçamento do Estado é reduzido ao ponto de funcionar tal qual o orçamento doméstico.

O trabalho partiu da hipótese de que a cobertura da mídia sobre questões das finanças públicas elabora e projeta um constante discurso sobre as condições fiscais, pois informam aqueles que buscam conhecimento por meio dela. No caso do Brasil, acreditava-se que as coberturas midiáticas se dedicariam a construir a ideia de que a condição fiscal do país era insustentável e que só se poderia corrigir com a busca rápida e permanente de equilíbrio fiscal. Assume-se aqui que os dados da análise temática são suficientes para corroborar essa hipótese.

Assim, a legitimação da narrativa pode ser vista através da política econômica implementada desde então. No Brasil, o período pós-2015 foi marcado por essa busca, inclusive com políticas promotoras de austeridade fiscal permanente, mantida em médio prazo, como o Teto de Gastos. Carvalho (2018) aponta que em 2016 duas teses dominavam o debate econômico. A primeira tese afirmava que o ajuste fiscal havia sido insuficiente e a segunda responsabilizava a figura de Dilma Rousseff pela falta de confiança dos investidores. Nesse sentido, o *impeachment* seria a solução para ambos os problemas,

Se todas as previsões se confirmarem, o Brasil entrará no mês de setembro com um governo livre da incômoda condição de provisório e presumivelmente mais apto a enfrentar politicamente o enorme desafio de propor, ver aprovadas pelo Congresso quando for o caso, e implantar com eficácia tanto medidas necessárias ao saneamento das contas públicas e ao equilíbrio fiscal como outras, de caráter estruturante, destinadas a corrigir desvios da gestão pública e a criar condições para a retomada do crescimento econômico com os consequentes benefícios sociais, como a redução do desemprego, a mais amarga herança social do ciclo lulopetista. (O Estado de S. Paulo, 25 de ago. de 2016, pag. A3).

Assim, a agenda econômica pós-2015 foi marcada pelo afastamento de Dilma Rousseff da presidência já em 2016, que como visto anteriormente, foi justificado muitas vezes pelo argumento econômico. Seu sucessor toma posse com o discurso de comprometimento com a reorganização das finanças públicas, representando uma ruptura com a política econômica que teria desestabilizado o país. Nesse sentido, o programa Uma Ponte para o Futuro apresentado por Michel Temer sintetiza o ideal de política econômica a ser adotada e parte de basicamente de todos os diagnósticos e soluções ortodoxos apontados no capítulo anterior.

Em nome dessa reorganização algumas medidas promotoras de austeridade fiscal foram aprovadas. Destacam-se a Emenda Constitucional dos Gastos Públicos (EC nº95), em 2016, e a Reforma da Previdência, em 2019. A primeira instituiu o Novo Regime Fiscal, alterando o mínimo constitucional destinado a áreas da saúde e da educação para o valor vigente quando da implementação da regra, a ser ajustado pela inflação do ano anterior. Entre os motivos expostos para sua aprovação estava a necessidade de desvinculação dos gastos públicos, uma vez que a Constituição estabelece que as despesas nessas áreas devem ter piso fixado como proporção da receita fiscal. Em sua concepção o teto de gastos já apresentava a necessidade de novas reformas para ser exequível, assim, sua aprovação serviu de argumento para a segunda reforma, a da Previdência,

Para que o teto gere os efeitos desejados no médio prazo, contudo, é fundamental que se aprovem outras medidas, dentre as quais se destaca a reforma da Previdência. Sem mudanças nas regras de aposentadoria, que acompanhem a evolução demográfica e eliminem privilégios, não tardará para os gastos previdenciários engolirem parcela descomunal do Orçamento. As consequências seriam dramáticas: ou o governo se veria forçado a reduzir todas as outras despesas a ponto de comprometer ainda mais os serviços públicos, ou teria de abandonar o teto —e, com ele, a melhor chance em muito tempo de consertar as contas do país (Folha de S. Paulo, 14 de dez. de 2016, Ilustríssima).

Os indicadores econômicos, entretanto, não responderam conforme o prometido após as reformas. Assim, como aponta Carvalho (2018), a teoria econômica vem se mostrando bem-sucedida não em diminuir o déficit e aumentar o emprego, como o, em tese, esperado, mas em evitar a expansão da democracia através da conquista de direitos, “a solução, sob o véu da técnica, é criar outra forma de sujeição” (CARVALHO, 2018, p.87).

Essa sujeição parece estar de acordo com a perspectiva de Souza (2020), que argumenta a respeito da fabricação da “opinião pública” pela elite econômica. Para o autor, sem compreender-se como essa esfera social funciona, não se entende como a elite se apropria simbolicamente e torna as ideias que a privilegiam “naturais”, legitimando-se discursivamente. É assegurando a circulação de seus argumentos que interesses privados são expostos como se fossem públicos e, para isso, a mídia se faz fundamental.

A ciência também participa desse processo. O autor elenca patrimonialismo e populismo como conceitos antipopulares. Essas noções foram escolhidas por Souza (2020) devido a sua visão negativa sobre o papel do Estado: no primeiro caso porque seus defensores argumentam sobre a frágil oposição entre mercado e Estado e, no segundo caso, por estigmatizar qualquer política pública de interesse dos mais pobres. Esses conceitos seriam mobilizados, portanto, para invisibilizar a ação predatória do mercado, ao transformar qualquer ineficiência como ônus estatal, além de deslegitimar as demandas populares.

Pode-se dizer, a partir da definição de Souza (2020), que a teoria econômica *mainstream* agiu de forma semelhante. O autor ainda afirma que essas teorias antipopulares não se tornam necessariamente dominantes por sua comprovação científica, mas pelo seu uso na esfera pública. Dentro da discussão sobre narrativas econômicas, a mídia se destaca por ajudar a consolidar no imaginário social uma série de senso comuns, reverberando categorias em suas análises até torná-las consagradas, para além de debate e discussão. O debate em torno do papel dos gastos públicos na crise econômica, as necessidades das reformas já assinaladas e a necessidade de redução do Estado de maneira geral podem ser utilizadas como exemplos. Essas narrativas são repetidas enquanto as teorias divergentes são suprimidas, como foi mostrado na análise temática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação de política econômica estudada nesse trabalho redireciona o Estado no rumo da diminuição de sua participação nas questões sociais, de política industrial, e de dinamização da economia. Diferente do período aqui analisado, o resultado da eleição de 2018 mostrou essa narrativa econômica como vitoriosa eleitoralmente, uma vez que Paulo Guedes foi colocado em papel de destaque durante a campanha, deixando claro suas perspectivas ortodoxas de economia. Foi a vitória eleitoral, e de alguma forma social, dessa narrativa que serviu de ponto de partida para o tema aqui estudado.

Obviamente entender essas relações perpassam por muitas outras questões que fogem da análise econômica e, sobretudo, das possibilidades encontradas em menos de dois anos de uma pós-graduação feita em meio à pandemia. Ainda assim, esse trabalho objetivou ser uma das várias pontas de possibilidades de análise, cujo recorte se deu sobre o papel da mídia na construção de narrativas em prol de agendas fiscais austeras. Lembra-se aqui que a mídia é central para a construção do debate público e para a disseminação de valores simbólicos (BOURDIEU, 2007) e através do poder que as instituições de comunicação possuem de escolher o que vira notícia, elas têm “(...) poder de longo prazo na construção da realidade através da representação que faz dos diferentes aspectos da vida humana” (LIMA, 2006, p. 55). Uma vez que a discussão de política fiscal está dominada pela perspectiva tradicional da economia, é essa a base teórica e conceitual que constituirá as opiniões e o pensamento econômico médio dos brasileiros, orientando o debate em torno da narrativa de austeridade fiscal.

Assim, a análise temática ajudou a delinear o caráter da cobertura da mídia sobre a política fiscal brasileira do período 2010-2015, demonstrando como o crescimento da agenda de políticas de consolidação fiscal pode ter sido um dos resultados do discurso econômico ortodoxo sobre a crise econômica iniciada em 2014. Ao todo foram analisadas 1.707 reportagens e os resultados da análise temática mostram como o pensamento econômico ortodoxo foi mais bem representado nos principais jornais do país, com valores acima de 60% de cobertura para todos os filtros utilizados. Não houve em nenhum dos filtros analisados equiparação entre pensamentos econômicos diferentes. Dessa forma, reforça-se a hipótese de as coberturas midiáticas se dedicaram a construir, para o período, a ideia de insustentabilidade das contas públicas, que só se poderia corrigir com a busca rápida e permanente de equilíbrio fiscal.

Muitas questões permanecem e outras tantas foram criadas ao longo desse estudo. Enquanto continuidade, pretende-se melhorar o caráter da análise de dados, com possibilidades de aumentar a quantidade de jornais analisados, como O Globo por exemplo, que não pôde ser analisado, pois as técnicas de *web scraping* utilizadas nos outros jornais não foram suficientes para automatizar a coleta de dados em sua página. Outros filtros também podem ser testados, tais como “pedaladas fiscais”, conteúdo bastante presente no período, mas que por aparecer muitas vezes fora do escopo econômico (geralmente associado a argumentos legais ou de moralidade via combate à corrupção) era necessário maior tempo para sua análise e posterior categorização.

Enquanto expansão da perspectiva do trabalho, essas próprias questões legais e morais se fizeram bastante presentes, pois a mídia se utilizou desses argumentos de forma muitas vezes amalgamadas na apresentação de seus interesses de política econômica. A expansão somaria ao ponto de partida citado acima, uma vez que fora das investigações a respeito da política econômica, diversos estudos tentam responder se o Brasil teria se tornado mais conservador, agenda de pesquisa que é coerente com interpretações difundidas internacionalmente a respeito dos comportamentos no cenário político atual.

Entretanto, apesar da consonância da “agenda de costumes” com os outros movimentos autoritários de direita mundiais, a agenda econômica brasileira se diferencia por ser acentuadamente pró-mercado. Os movimentos recessivos vistos a partir de 2014 e o ajuste fiscal executado a partir de 2015 podem ser variáveis explicativas importantes nesse sentido. A frustração com o alto desemprego e a perda de renda em meio a uma crise de recuperação lenta, cuja responsabilidade foi atribuída fortemente ao excesso de gastos e à corrupção, pode ter permitido a sustentação momentânea de uma agenda conservadora, pró-mercado e autoritária, por se firmar como antissistema. Pois, como dito no corpo da pesquisa, as transformações do sistema econômico possuem natureza política, psicológica e ideológica e por isso, as narrativas são vetores de rápidas mudanças no comportamento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALECRIM, M.S. **O fim de todos os males:** o debate editorial do impeachment de Dilma Rousseff nos jornais O Estado de S. Paulo e Folha de S. Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

ANUATTI, F.N. Persuasão racional: uma análise do esforço de Keynes na formação de uma opinião favorável à mudança nas políticas econômicas. IN: GALA e REGO (2003). **A história do pensamento econômico como teoria e retórica:** ensaios sobre metodologia em economia, São Paulo: Editora 34, 2003, p. 283-308.

ARIDA, P., A história do pensamento econômico como teoria e retórica. In: **Revisão da crise:** metodologia e retórica na história do pensamento econômico. São Paulo: Bienal, p. 1-41, 1991.

BACHA, E. **A crise monetária e fiscal brasileira.** Organização Edmar Bacha, 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2022. **Sistema gerenciador de séries temporais.** Disponível em:
<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem.** 12ª Edição – HUCITEC, 2006.

BARBOSA FILHO, F.H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, jan./abr. 2017. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>

BARDIN, L. **Análise de Consteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARTHES, R. Introdução à análise estrutural da narrativa. In: **Análise estrutural da narrativa.** Editora Vozes, Petrópolis, 2011, p. 19-63.

BLANCHARD, O.J. **Fiscal Dominance and Inflation Targeting:** Lessons from Brazil. NBER Working Paper no. 10389, 2005. <https://doi.org/10.3386/w10389>

BLYTH, M. **Austeridade:** a história de uma ideia perigosa. Autonomia Literária, São Paulo, 2017.

BORGES, M.A. Ideologia antes da retórica: uma abordagem ontológica. IN: GALA e REGO (2003). **A história do pensamento econômico como teoria e retórica:** ensaios sobre metodologia em economia, São Paulo: Editora 34, 2003, p. 173-185.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand, 2007.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas linguísticas.** São Paulo: Edusp, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 11803, de 05 de novembro de 2008. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 05 nov. 2008.

BRASIL. Medida provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 1998.

BREMOND, C. A lógica dos possíveis narrativos. In: **Análise estrutural da narrativa**. Editora Vozes, Petrópolis, 2011, p. 114-142.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. A armadilha dos juros. **Folha de São Paulo**. 10 de fevereiro, 2002. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v10i10p45-62>

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DE PAULA, L.F; BRUNO, M. Financeirização e política monetária no Brasil. In: **Repensar o Brasil** / Jhonatan Almada, Elias Jabbour, Luiz Fernando de Paula (Organizadores). – Rio de Janeiro: AMFG, 2020.

CAREGNATO, R; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. In: Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006, Out-Dez; 15(4): 679-84. <https://doi.org/10.1590/S0104-07072006000400017>

CARVALHO, F.J.C. Expectativas, Incerteza e Convenções. In: Monteiro Filha, D.C.; Prado, L.C.D.; Lastres, H.M.M. (Orgs.). **Estratégias de Desenvolvimento, Política, Industrial e Inovação**: ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 235-262, 2014.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CATTAN, R; ROLIM, L. Recessão e crise no Brasil: O que levou à desaceleração do investimento no Brasil nos anos 2010? In: **Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão**: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros, 2018, p. 57-67.

CHACHAMOVITZ, S. S. Reservas internacionais: seguro ou ameaça? IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.347-356.

CHAMIÇO, E.D. A nova matriz econômica: uma interpretação. **Dissertação** (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia. 2018.

CHERIF, R; ENGHER, M; HASANOV, F. Crouching Beliefs, Hidden Biases: The Rise and Fall of Growth Narratives. **IMF Working Paper N°20/228**. 2020. <https://doi.org/10.5089/9781513556864.001>

CORREIA, W.A; SILVA, N.F. As narrativas econômicas da folha nos governos Dilma e Temer. In: **VII Encontro Nacional de Jovens Pesquisadores em Jornalismo**, 2017.

DIB, D. A controvérsia do planejamento na economia brasileira: a retórica como instrumento de transmissão de crenças. IN: GALA e REGO (2003). **A história do pensamento econômico como teoria e retórica**: ensaios sobre metodologia em economia, São Paulo: Editora 34, 2003, p. 251-282.

DUAYER, M. Purgatório (Curto Conto Teológico – Metodológico). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Edição Especial, 59, mai-jun, 2021.

ERBER, F. The Brazilian development in the nineties – myths, circles and structures. **Nova Economia**, 12, 1, jan.-jun. 2002.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política, **Revista de Economia Política**, 31(1): 31-55, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000100002>

ERBER, F. The evolution of development conventions, **Revista de Economia Contemporânea**, 16, 1, jan.-abr., 2012. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482012000100001>

FARIA, L. A. E. As formas institucionais da estrutura: do micro ao macro na Teoria da Regulação. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. ano 22, n.. 1, p. 187-204, 2001.

FERNANDES, C. A. **Análise do discurso**: reflexões introdutórias. São Carlos: Claraluz, 2007.

FERREIRA, A. Origens e evolução da Secretaria do Tesouro Nacional. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.99-116.

FERREIRA, C.K.L. A dinâmica da dívida bruta e a relação Tesouro-Banco Central. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.253-270.

FONSECA, V.P.S. **O jornalismo no conglomerado de mídia: reestruturação produtiva sob o capitalismo global**. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) — Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. Edições Loyola, São Paulo, 1996.

FRAGA NETO, A. Sobre a relação entre os regimes fiscal e monetário no Brasil. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.193-202.

FRAGA NETO, A. Década de 2010. IN: **Economia Brasileira: Notas Breves Sobre As Décadas De 1960 A 2020**. Livro comemorativo dos 60 Anos da Itaú Asset Management, 2018, p. 14-15.

FRANCO, G. O jogo do papagaio. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 241-244.

FRANÇA, V.R.V. Sujeito da comunicação, sujeitos em comunicação. In: GUIMARÃES, César; FRANÇA, Vera. (Orgs.). **Na mídia, na rua**: narrativas do cotidiano. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p.61-88.

GALLO, R.A. Banco Central e Tesouro: conjecturas sobre as consequências práticas de um relacionamento íntimo. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.271-294.

GARCIA, M; AFONSO, J.R. Regras fiscais e volatilidade cambial. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.329-346.

GUARDIA, E.R. Conta Única do Tesouro: flexibilidade necessária e seus bons e maus usos. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.297-314.

GENETTE, G. Fonteiras da Narrativa. In: **Análise estrutural da narrativa**. Editora Vozes, Petrópolis, 2011, p. 265-285.

GOLDFAJN, I. Década de 2000. IN: **Economia Brasileira**: Notas Breves Sobre As Décadas De 1960 A 2020. Livro comemorativo dos 60 Anos da Itaú Asset Management, 2018, p. 12-13.

HOLLAND, M. A matriz da discórdia. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 71, n. 12, p. 17-21, dez. 2017.

HOLMES, D.R.: **Markets are a function of language**: notes on a narrative economics, Economics. Discussion Papers, No. 2019-18, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel, 2019.

HOOKS, B. **Ensinando a transgredir**: a educação como prática de liberdade. WMF Martins Fontes; 2ª edição, 2017

IPEA. **Carta de Conjuntura** 38. 2018.

IPEADATA. 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

KLAMER, A; MCCLOSKEY, D. N. Economics in the human conversation. In: **The consequences of economic rhetoric**/ edited by Arjo Klamer, Donald McCloskey, Robert M. Solow, 1988, p.03-21. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511759284>

KEYNES, J. M. **A teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.

LARA RESENDE, A. **Juros, moeda e ortodoxia**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2017.

LEISTER, M.D; MEDEIROS, O.L. Relacionamento entre autoridade fiscal e autoridade monetária: a experiência internacional e o caso brasileiro. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.119-154.

LEITE, K. V; FILHO, R. S. A economia brasileira e o discurso de austeridade fiscal: onde a crise nos levará? In: **Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão**: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros, 2018, p. 170-178.

LIMA, V. A. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIPPIETZ, A. **Audácia**: Uma alternativa para o século 21. Editora Nobel, São Paulo, 1991.

LISBOA, M. Década de 2020. IN: **Economia Brasileira**: Notas Breves Sobre As Décadas De 1960 A 2020. Livro comemorativo dos 60 Anos da Itaú Asset Management, 2018, p. 16-18.

MÄKI, U. Diagnosing McCloskey. **Journal of Economics Literature**, 33 (3):1300-18, 1995.

MARQUETTI, A; HOFF, C; MIEBACH, A. Lucratividade e distribuição: a origem econômica da crise política brasileira. **Texto para Debate**. Departamento de Economia, PUCRS, 2017.

MAZZUCATO, M. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. Tradução Camilo Adorno, Odorico Leal, 1º edição, São Paulo: Portfolio Penguin, 2020.

MCCLOSKEY, D. N. The Rhetoric of Economics. **Journal of Economics Literature**, 21 (2): 481-517, 1983.

MENDES, M. J. A Lei 11.803/2008 e a Relação Financeira Tesouro e Banco Central. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016a, p.205-240.

MENDES, M. J. **A Lei 11.803/2008 e a Relação Financeira Tesouro – Banco Central**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Texto para Discussão nº 189, 2016b.

MILAN, M. Os antecedentes econômicos e políticos da Grande Recessão Brasileira e o papel da política econômica. In: **Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão**: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros, 2018, p. 24-45.

MODENESI, A. Convenção e rigidez na política monetária: uma estimativa da função de reação do BCB (2000-2007). Ipea. **Texto para discussão**, n.1351, 2008.

MODENESI, A., MODENESI, L., OREIRO, J., MARTINS, N. Convention, Interest Rates and Monetary Policy: a post-Keynesian-French-conventions-school approach. **European Journal of Economics and Economic Policies**, 2013.

MORADO NASCIMENTO, D. O discurso midiático em prol das parcerias público-privadas. In: **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo/ organização de Raquel Rolnik et al. São Paulo: FAUUSP, 2018.

ORLANDI, E.P. **Discurso e Leitura**. 8ª edição, São Paulo: Cortez, 2008.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSORIO, J.; LUCE, M. (orgs.). **Padrão de reprodução do capital**: contribuições da Teoria Marxista da Dependência. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 37-86.

PASSOS, L.; SILVEIRA, F.B; WALTENBERG, F. A política social e o conservadorismo econômico: o que revela o período recente. Texto para discussão, nº2586, Ipea, 2020.

PAULANI, L. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo, Boitempo, 2005.

PAUGAM, L., STOLOWY, H. and GENDRON, Y. **Deploying Narrative Economics to Understand Financial Market Dynamics**: An Analysis of Activist Short Sellers' Rhetoric, 2021. <https://doi.org/10.1111/1911-3846.12660>

PARKER, R. **Journalism and Economics**: The Tangled Webs of Profession, Narrative, and Responsibility in a Modern Democracy. Shorenstein Center on Media, Politics and Public Policy, 1997.

PLATÃO. **República**. Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 2002.

PRADO, E.F.S. A questão da resolução das controvérsias em economia. IN: GALA e REGO (2003). **A história do pensamento econômico como teoria e retórica**: ensaios sobre metodologia em economia, São Paulo: Editora 34, 2003, p. 77-119.

PRADO, E.F.S. O valor de tudo não é quase nada. **Economia e Complexidade**. São Paulo, 07 jun de 2021. Disponível em: <https://eleuterioprado.blog/2021/06/07/o-valor-de-tudo-e-quase-nada>. Acesso em: 03 ago de 2021.

RIBEIRO, C; LOURAL, M. S; AMARAL, M. S. **Neoliberalismo reloaded**: contrarreformas para barrar o social-liberalismo estatal dos governos PT. Encontro Nacional de Economia Política, 2020.

RORIZ, R; WU, T. Efeitos da política fiscal sobre a eficácia da política monetária em tempos de baixo crescimento. IN: BACHA, E (Org.) **A crise monetária e fiscal brasileira**. 1º edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p.449-467.

ROTH, C; SETTELE, S; WOHLFART, J. Beliefs about Public Debt and the Demand for Government Spending, No 8087, **CESifo Working Paper Series**, 2020. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3536732>

SAFATLE, C; BORGES, J; OLIVEIRA, R. **Anatomia de um desastre**: os bastidores da crise econômica que mergulhou o país na pior recessão de sua história. 1º ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SANTOS, W. G. **O cálculo do conflito**: estabilidade e crise na política brasileira, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

SEABRA, L; DEQUECH, D. Convenções financeiras e a taxa básica de juros no Brasil: uma primeira aproximação. In: **Revista de Economia Política**, vol. 33, nº 4 (133), pp. 599-618, outubro-dezembro, 2013.

SHILLER, R. J. Narrative Economics. **American Economic Review**, 107(4), 967–1004, 2017.

SHILLER, R.J. **Narrative Economics**: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events, Princeton, 2019.

SMART, G. Storytelling in a Central Bank: The Role of Narrative in the Creation and Use of Specialized Economic Knowledge. **Journal of Business and Technical Communication**, Vol. 13 No. 3 July 1999.

SOUZA, J. O pacto antipopular do Brasil moderno. In: **Repensar o Brasil** / Jhonatan Almada, Elias Jabbour, Luiz Fernando de Paula (Organizadores). – Rio de Janeiro: AMFG, 2020.

STREECK, W. **Tempo Comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Trad. M. Toldy, T. Toldy e L. F. Osório. São Paulo: Boitempo, 2018.

SULLIVAN, K. Profits, Dividends and Capital: Considerations for Central Banks. **LEG Seminar for Central Banks Lawyers**, 2002.

TERRA, F.H.B; SILVA, G.J.C. A armadilha ao investimento produtivo no Brasil: uma análise dos custos de oportunidade dos ativos financeiros. In: **Dossiê da Crise IV: A Economia Brasileira na Encruzinhada**, 2013, p.123-130.

TERRA, F.H.B. Os Desafios do Investimento e da Indústria no Brasil: um Drama em Seis Atos. **Brazilian Keynesian Review**, 1 (2), p.218-227, 2nd Semester, 2015.

TERRA, F.H.B; RESENDE, M.F; FERRARI, F.F. As políticas monetária e fiscal brasileiras no período 2011-2017: uma análise a partir da noção de convenções. In: **Dossiê V da AKB - O Brasil pós-recessão**: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros, 2018, p. 46-56.

VAN BAVEL, R, GASKELL, G. Narrative and Systemic Modes of Economic Thinking. **Culture & Psychology**. ; 10(4):417-439, 2004.

VAROUFAKIS, Y. **Adultos na sala**: minha batalha contra o establishment. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2019.

VOLCHIK,V, **Narrative and Institutional Economics**. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3621881> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3621881>, 2017.