

Entre o técnico e político: análise da argumentação em uma audiência pública sobre as “pedaladas fiscais”

JOÃO PAULO DE BRITO NASCIMENTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

CARLA LEILA OLIVEIRA CAMPOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

FERNANDA FILGUEIRAS SAUERBRONN

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

DENISE CARNEIRO DOS REIS BERNARDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI (UFSJ)

Agradecimento à orgão de fomento:

À Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - PPGCC, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

ENTRE O TÉCNICO E POLÍTICO: análise da argumentação em uma audiência pública sobre as “pedaladas fiscais”

1. Introdução

Este trabalho analisa a argumentação prática no discurso político na audiência pública conjunta das Comissões de Finanças e Tributação (CFT), de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) e Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização (CMO), ocorrida em 14 de julho de 2015, com a presença do Advogado-Geral da União, cuja pauta foi discutir as manobras fiscais do governo federal no ano de 2014, conhecidas como “pedaladas fiscais”, que resultaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Para tanto, filiamo-nos à Análise do Discurso Crítica (ADC), segundo a qual os textos devem ser estudados como práticas discursivas que refletem e transformam as relações sociais, pois são produzidos a partir de uma tomada de posição específica dentro de uma determinada estrutura histórico-social. Para as abordagens discursivas de análise, qualquer processo de comunicação vai além da transferência de informações e a construção do sentido envolve o contexto, as posições sociais, relações de poder, crenças e, no caso do discurso político, a legitimação política (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

Com base no caráter deliberativo e argumentativo do discurso político, Fairclough e Fairclough (2012) afirmam que a política envolve escolhas sobre como agir em resposta a circunstâncias e objetivos e essas escolhas baseiam-se na argumentação prática. A argumentação prática é a argumentação sobre o que fazer em resposta a problemas práticos e os argumentos práticos são argumentos problema-solução.

Contudo, esses argumentos são discursivos, pois situam-se na ação social e os julgamentos/afirmações da argumentação prática devem ser analisados de acordo com os objetivos, valores e avaliações dos agentes, envolvendo o modo como eles relacionam um conjunto de variáveis para fundamentarem suas posições.

No caso do *corpus* deste trabalho, os argumentos dos agentes políticos se constroem em torno dos indícios de irregularidades existentes ou não na prestação de contas de 2014 do Governo Federal.

Para operacionalizar as análises, adotamos o modelo desenvolvido por Fairclough e Fairclough (2012). Considerando a polêmica em torno das manobras fiscais nas contas do Governo Federal, os depoimentos dos agentes políticos foram organizados com base no modelo apresentado em termos das reivindicações para a ação, objetivos e argumentos dos que discordam que haja indícios de irregularidades nas contas do Governo e daqueles que entendem o contrário.

O trabalho se estrutura da seguinte forma: discurso político, argumentação e ADC; métodos e procedimentos; e, análise do texto.

2. Discurso político, argumentação e ADC

O discurso político está vinculado a atores políticos – indivíduos, instituições e organizações políticas – engajados em processos e eventos políticos e a análise do contexto social e institucional em que esse discurso emerge é essencial para sua compreensão. (VAN DIJK, 1997).

O discurso político deve ser compreendido como um modo de argumentação que envolve a argumentação prática como procedimento que fundamenta a decisão e as formas particulares de agir. Assim, “um tratamento adequado da escolha política na tomada de decisões em condições de incerteza e pluralismo de valores exige uma análise sistemática do discurso político como fundamentalmente argumentativo” (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p.

2). A ação política ocorre apenas em situações em que há escolhas alternativas e a tomada de decisão envolve um contexto de escassez à medida que nunca há recursos suficientes para fazer tudo ou para atender aos interesses de todos (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 26).

Considerando o caráter deliberativo e argumentativo do discurso político, as decisões tomadas nesse cenário nem sempre são as melhores, pois há uma diversidade de pontos sobre o mesmo evento, mas devem ser razoáveis, o que garante sua legitimação. Compreender a natureza argumentativa do discurso político é, portanto, fundamental para avaliar as estratégias políticas dos sujeitos (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

Para os autores, a política envolve escolhas sobre como agir em resposta a circunstâncias e objetivos e essas escolhas baseiam-se na argumentação prática. A argumentação prática é a argumentação sobre o que fazer em resposta a problemas práticos. Por isso, os argumentos práticos, geralmente, são argumentos problema-solução, cuja conclusão é uma afirmação/julgamento sobre o que devemos fazer em circunstâncias específicas.

Ao analisar o discurso político é fundamental que o foco seja na investigação de como os argumentos são articulados no intuito de oferecer razões que favorecem ou levam à aceitação de como os eventos, circunstâncias e entidades são representados com o objetivo de favorecer certas linhas de ação (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

Nas sociedades modernas complexas há diferenças fundamentais de interesses, propósitos e valores, e a tomada de decisões é um processo contraditório, com linhas de ações conflitantes. Fairclough e Fairclough (2012) ressaltam que o discurso político é inerentemente deliberativo, porque a política está preocupada com a tomada de decisões.

Aristóteles afirma que na retórica deliberativa uma assembleia de cidadãos se reúne para julgar questões sobre o futuro com o objetivo de exortar ou dissuadir sobre um curso de ação dependendo do que é útil ou nocivo. A deliberação ocorre, portanto, onde o resultado não é claro e o caminho certo para agir é indefinido.

Se o propósito da deliberação política é sustentar a decisão e a ação, a argumentação prática, enquanto atividade de dar e receber razões, é o modo dominante de argumentação na seara política (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

Os argumentos práticos são permeados pelas explicações ou imaginários que simbolizam e interpretam determinada visão de um evento político, buscando direcionar as pessoas a aceitarem uma narrativa específica, fornecendo-lhes uma razão para concordarem certas linhas de ação (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

A argumentação passa a ser vista como uma atividade social e racional que busca justificar ou refutar uma reivindicação com o objetivo de persuadir um interlocutor de sua aceitabilidade (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 36).

Nessa perspectiva, “os argumentos são raciocínios que se destinam a persuadir, isto é, a convencer ou a comover, ambos meios igualmente válidos de levar e aceitar uma determinada tese” (FIORIN, 2016, p. 19).

Para Fairclough e Fairclough (2012), a argumentação é um ato de fala complexo com efeito perlocutório de convencer, por meio do qual as pessoas tentam criticar ou justificar reivindicações e os argumentos práticos devem ser analisados de acordo com os objetivos, valores e avaliações dos agentes, envolvendo ainda o modo como relacionam um conjunto de variáveis normativas para fundamentar suas posições.

Os valores são “balizas morais que uma dada sociedade numa determinada época considera como verdade. [...] e] são condicionados à uma época, por exemplo, a virgindade era um valor que não é mais levado em conta na atualidade” (FIORIN, 2016, p. 200). Os valores funcionam como fontes de normatividade que moldam nossos objetivos e as ações que praticamos para realizá-los (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 46).

Segundo Perelman e Olbrechts-Tyteca (2005, p. 84), são nos campos político, jurídico e filosófico, principalmente, que os valores intervêm como base de argumentação do

desenvolvimento do discurso. Neles a utilização dos valores como base do processo argumentativo motiva o ouvinte a fazer certas escolhas em vez de outras, justificando as primeiras de forma a se tornarem aceitáveis, sendo utilizados ao longo de todo o processo argumentativo.

Apesar de os valores estarem associados a grupos particulares, alguns deles, quando inseridos num determinado sistema de crenças, valorizáveis aos olhos de todos, podem receber o estatuto de fatos ou verdades. Esses valores são denominados de valores absolutos, ou seja, aqueles que não se encontram no âmbito do discutível, por exemplo, o bem, o verdadeiro, o belo, o absoluto (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005).

Na perspectiva de análise crítica da argumentação prática é importante que se tenha em vista a seguinte questão: quais são as motivações para que conjuntos particulares de crenças, desejos e valores apareçam em argumentos práticos particulares, considerando as relações sociomateriais nas quais os agentes estão posicionados? (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 80).

A ADC considera que toda prática de linguagem vem atravessada pelas relações sociais nas quais se situa, sendo a língua um objeto fundamentalmente opaco. (CALDAS-COULTHARD, 2008; FAIRCLOUGH, 2001; FAIRCLOUGH, 2003; FAIRCLOUGH, 2005; WODAK; MEYER, 2016).

Ambiguidade e vagueza são inerentes à linguagem, “porque, de um lado, a maior parte das palavras é polissêmica, e, de outro, porque há pontos de vista contraditórios na compreensão dos fatos e dos acontecimentos”. É somente pela análise do contexto que se “resolve a maioria dos casos de polissemia e o conhecimento das contradições discursivas permite-nos saber de que lugar social fala alguém” (FIORIN, 2016, p. 84).

Em relação ao discurso político, essa perspectiva da linguagem revela o caráter controverso das escolhas políticas, porque diferentes grupos interpretam a situação de maneiras diferentes e defendem linhas de ações diversas em resposta a ela. Na maioria das vezes há também desacordo sobre os objetivos da ação e valores subjacentes a ela e, ainda, a qual valor ou objetivo deve ser dada prioridade (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

O discurso é, portanto, uma prática que contribui para a reprodução e/ou para a mudança das relações sociais, na medida em que a linguagem em uso representa e constitui essas relações, pois a realidade é conceitualmente mediada (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012). Assim, os textos devem ser estudados como práticas discursivas que refletem e transformam as relações sociais, porque são produzidos a partir de uma tomada de posição específica dentro de uma determinada estrutura histórico-social (CALDAS-COULTHARD, 2008; FAIRCLOUGH, 2001; FAIRCLOUGH, 2003; FAIRCLOUGH, 2005; WODAK; MEYER, 2016).

Qualquer processo de comunicação vai além da transferência de informações e o sentido daquilo que se comunica ultrapassa o significado literal das palavras, envolvendo o contexto, as intenções e as perspectivas sociais e culturais do sujeito.

Além disso, as práticas discursivas não podem ser vistas como objetivas, pois os sujeitos sociais, por meio das suas produções discursivas, operam na construção da realidade, apreendendo e articulando realidades complexas de modo parcial.

A perspectiva dialética entre discurso e sociedade defende que a linguagem não só é determinada pela sociedade, como também tem o poder de determiná-la, influenciando a visão de mundo dos sujeitos sociais e estabelecendo novas relações entre eles (FAIRCLOUGH, 2001).

Os discursos possuem um caráter retórico e são usados para legitimar determinadas ideias ou políticas (FAIRCLOUGH, 2005, p. 56). A análise crítica da argumentação envolve a análise de conceitos como imaginários, legitimidade política e poder, já que uma das formas de manifestação do poder na sociedade é justamente esta: declarar que o imaginário é um fato e impor o seu reconhecimento coletivo (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 60).

Assim, considerando o papel da argumentação prática na apresentação de respostas sobre o que fazer e o que não fazer em relação aos indícios de irregularidades apontados pelo TCU na prestação de contas de 2014 do Governo Federal, é importante tomarmos como premissa que esses argumentos envolvem objetivos, valores e avaliações dos agentes políticos e o modo como eles relacionam um conjunto de variáveis e normativas para fundamentarem suas posições.

Uma questão fundamental, segundo Fairclough e Fairclough (2018, p. 13), refere-se à verdade das premissas, devendo-se levantar os seguintes questionamentos: “é verdade que o agente é motivado pelas metas e valores que ele alega ser motivado?”; “a descrição da situação ou problema é precisa?”.

3. Métodos e procedimentos de análise

Nosso *corpus* é formado pelos discursos do Ministro-Chefe da Advocacia Geral da União (AGU), Luís Inácio Lucena Adams, e dos parlamentares que compunham a CFT, a CFFC e a CMO, registrados nas notas taquigráficas da reunião 1195/15.

Essa reunião teve como tema “As manobras fiscais adotadas pela gestão econômica federal, em especial os atrasos dos repasses de recursos a bancos públicos federais”, e ocorreu sob o formato de audiência pública conjunta entre as três comissões. A presença do Ministro Adams foi solicitada via requerimentos de parlamentares da oposição e situação para que fosse apresentado o posicionamento do Governo Federal em relação ao Acórdão nº. 1464/2015 – TCU – Plenário, de 15 de junho de 2015, aprovado em 01 de julho e publicado em 03 de julho de 2015, que apontou indícios de irregularidades nas Contas do Governo referentes ao exercício de 2014. Esse Acórdão solicitou o esclarecimento de 13 (treze) itens relativos à Prestação de Contas da Presidência da República, estabelecendo a data de 22 de julho de 2015 para a apresentação de contrarrazões por parte do Governo.

Essa audiência apresentou a segunda manifestação oficial do Governo sobre os possíveis indícios de irregularidades nas Contas de 2014 apontadas no Acórdão do TCU. Nesse mesmo dia, no período da manhã, o Ministro Adams, juntamente com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Nelson Barbosa, participou de outra audiência pública no Senado Federal na Comissão de Assuntos Econômicos.

A escolha por analisar o debate da reunião 1195/2015 deve-se ao fato de ser ela uma audiência conjunta das três comissões parlamentares de caráter técnico, constituídas por deputados e/ou senadores, cuja atribuição é auxiliar o Congresso Nacional com debates aprofundados e técnicos e emitirem pareceres sobre as temáticas relacionadas aos planos, orçamento, contabilidade, controle, fiscalização financeira e patrimonial e desempenho para fundamentar a decisão no plenário legislativo. Essas comissões, portanto, são institucionalmente dotadas de legitimidade para deliberar sobre assuntos relacionados às contas do Governo Federal.

Para Fairclough e Fairclough (2012, p. 201), o debate parlamentar é um tipo de atividade que se baseia no gênero deliberação no sentido aristotélico, pois envolve um processo de fazer escolhas sobre modos de ação em resposta a circunstâncias e objetivos. Os autores destacam ainda que somente os debates que envolvem questões normativas práticas sobre “o que fazer?” podem ser assim considerados ainda que não envolvam a tomada de decisão como encerramento. Outras características importantes dos debates parlamentares são: a) o fato de serem essencialmente argumentativos, pois não há unanimidade de pontos de vista; e, b) o fato de eles se desenvolverem em contextos institucionais que fornecem as pré-condições para o seu desenvolvimento (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

Segundo Silva (2018, p. 94), o debate é uma situação comunicativa planejada que discute temas relevantes diante de uma assembleia de acordo com regras regimentais e/ou

procedimentais, na qual os parlamentares expõem suas opiniões e apresentam argumentos acerca de determinado tema.

Em relação aos receptores, cumpre observar que o auditório não é constituído apenas pelos parlamentares, mas pelos cidadãos de forma geral que, no caso da audiência pública, podem estar presentes durante as discussões.

A organização estrutural da audiência pública foi regrada da seguinte forma: 1) abertura dos debates por parte da presidência da sessão, que também é responsável pela mediação, controle dos turnos e do tempo destinado a cada debatedor; 2) apresentação dos esclarecimentos do Governo Federal em resposta ao Acórdão 1464/2015, por parte do debatedor convidado, Ministro Adams; 3) apresentação das réplicas dos parlamentares da oposição; 4) exposição dos argumentos dos parlamentares da situação, ratificando a posição do Governo Federal e refutando os argumentos da oposição; 5) apresentação da tréplica do Ministro Adams; 6) apresentação das tréplica da oposição; 7) conclusão do debate por parte do Ministro Adams; 8) encerramento da sessão por parte da presidência.

Para operacionalizar as análises, adotamos o modelo desenvolvido por Fairclough e Fairclough (2012), que defendem que a análise e avaliação da argumentação prática deve envolver a identificação da reivindicação para a ação (aquilo que o agente deveria fazer); do objetivo (estado de coisas futuro em relação ao qual as preocupações e compromissos de valor do agente são realizados); das circunstâncias (fatos naturais, sociais e institucionais que compõem o contexto de ação do agente); do *means-goal* (meio que levará o agente das circunstâncias ao objetivo, de acordo com os valores); dos valores (designam as reais preocupações ou compromissos de valor do agente).

Considerando a polêmica em torno das manobras fiscais nas contas de 2014 do Governo Federal, os depoimentos dos agentes políticos foram organizados com base no modelo apresentado em termos daqueles que discordam dos indícios de irregularidades apresentados no Acórdão nº. 1464/2015 do TCU e daqueles que concordam com a avaliação apresentada no Acórdão. O modelo de análise e avaliação da argumentação prática do discurso político proposto por Fairclough e Fairclough (2012) é apresentado na Figura 1.

Os argumentos práticos tomam circunstâncias e objetivos como premissas e valores subjacentes aos objetivos. Neles, os agentes combinam seu conhecimento sobre circunstâncias e objetivos a uma relação presumida entre meios e fins de modo a conduzi-los das circunstâncias em que se encontram para um estado futuro que é seu objetivo. Para alcançar esse objetivo futuro, os agentes optam por certas ações em detrimento de outras, com base em seus valores e nas circunstâncias em que se encontram. É importante destacar que os objetivos da ação nem sempre são os que os agentes querem, pois há casos em que razões externas, como deveres e obrigações, determinam seus objetivos. Isso é bastante comum na política, pois muitas vezes, os objetivos dos agentes correspondem a interesses político-partidários (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

A ação que emerge como a (presumivelmente) correta, transforma as circunstâncias presentes de modo que elas possam corresponder aos objetivos do agente que, por sua vez, são influenciados por seus valores. Além disso, os agentes também consideram as possíveis consequências da ação (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 40).

Premissas que têm a ver com as consequências negativas da ação entram no debate como contra-argumento que tem a negação da reivindicação original como sua conclusão. As consequências negativas são um questionamento típico do raciocínio prático, pois indicam falhas na racionalidade e enfraquece a argumentação. Oponentes tentam refutar a alegação invocando as prováveis consequências negativas; defensores negam que essas consequências negativas ocorrerão (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 214 e 218).

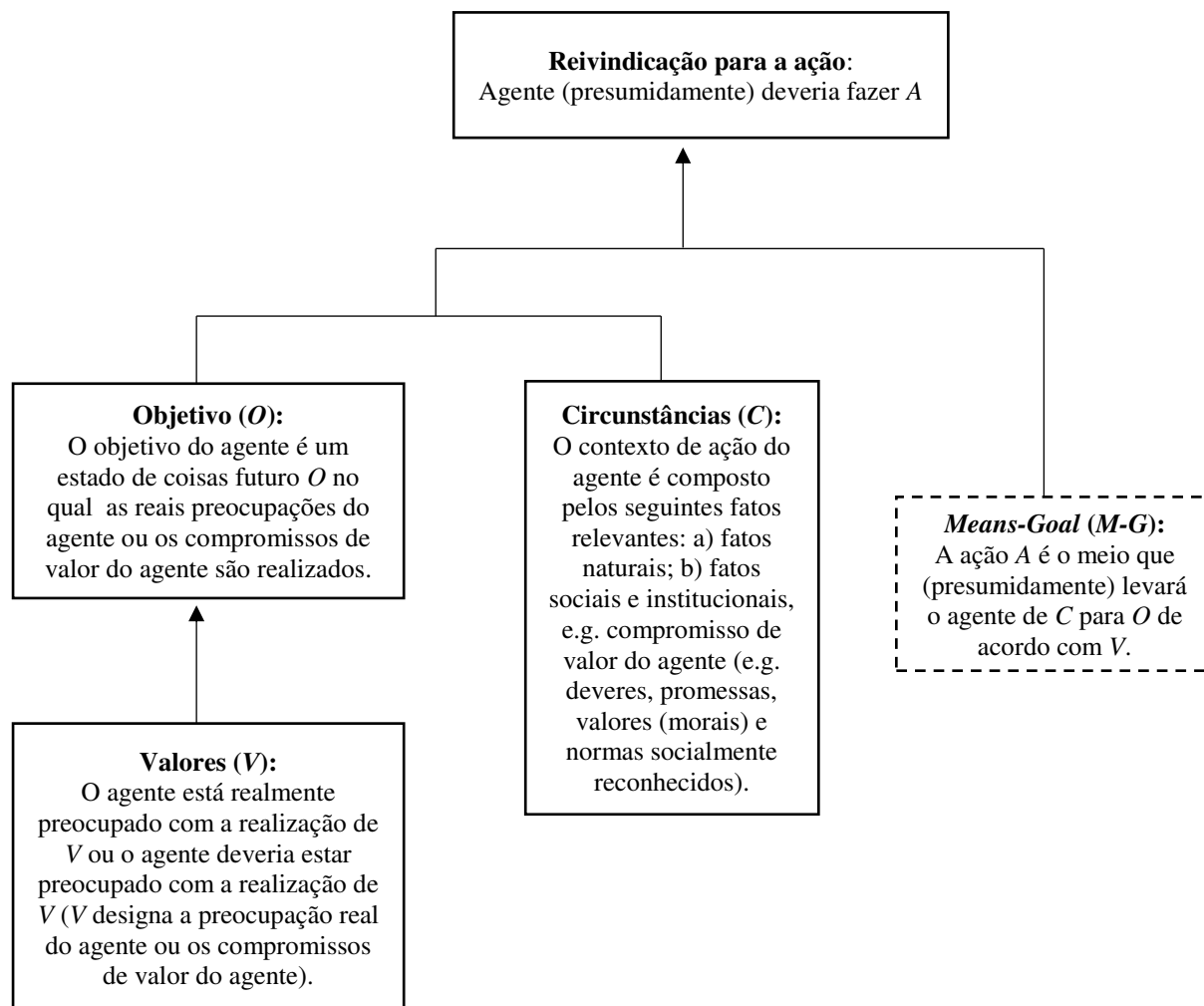


Figura 1: Modelo de análise e avaliação de argumentação prática do discurso político
 Fonte: Fairclough; Fairclough, 2012, p. 48.

Na contra-argumentação alguns questionamentos podem, ainda, se concentrar em alternativas de ação, ou seja, apontar uma ação como não necessária porque existem alternativas melhores é uma tentativa de derrotar o argumento (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 218).

Passemos, portanto, à análise do debate que se desenvolveu na audiência pública, observando como se dá o processo de argumentação prática dos agentes políticos e como os discursos se situam na ação social.

4. Análise e avaliação da argumentação prática do discurso político

Utilizando a estrutura de análise e avaliação do argumento prático e na organização estrutural do debate na audiência pública que adotamos como *corpus*, em nossas análises identificamos os argumentos, categorizados entre técnicos – cujos debates são orientados pela legislação e normas fiscais vigentes – e políticos – fundamentados em discussões acerca do caráter político das alegações. São eles: 1) os atrasos nos repasses para os bancos públicos não caracterizam operação de crédito; 2) não reconhecimento da omissão de passivos e, por isso, sua não evidenciação no resultado fiscal – técnicos; 3) não contingenciamento de despesas e

emissão de decretos sem autorização do Congresso Nacional – técnico-político; 4) mudança no entendimento do TCU; 5) consequências das ações – políticos.

Esses argumentos foram orientados a partir das reivindicações, contrarreivindicações e objetivos dos agentes políticos da situação e oposição:

Reivindicação para a ação: O Congresso Nacional, que tem “competência constitucional de julgar” o tema, a partir dos “elementos fáticos e técnicos” deve se posicionar de forma crítica ao entendimento que se delineia no TCU sobre indícios de irregularidades nas Contas do Governo Federal no exercício de 2014.

Objetivos: Nossos objetivos são que o Congresso Nacional tenha um posicionamento contrário ao entendimento do TCU sobre os indícios de irregularidades apontadas nas contas de 2014 do Governo Federal e que a análise seja pautada pelo tratamento justo e igualitário.

A contra-argumentação é organizada pela oposição ao Governo Federal a partir dos seguintes pontos:

Contrarreivindicação para a ação: O Congresso Nacional irá “julgar se porventura vai referendar essa posição técnica [“relatório pela rejeição das contas da Presidente Dilma”] do Tribunal de Contas da União ou não”.

Objetivos: Nosso objetivo é, a partir da emissão do relatório do TCU “pela rejeição das contas da Presidente Dilma”, “julgar” as contas do Governo Federal.

A partir de sua reivindicação para a ação o agente, Ministro Adams, enfatiza que sua fala será motivada pela análise técnica dos possíveis indícios de irregularidades apresentados pelo TCU, análise essa que repetida vezes é vinculada aos valores da imparcialidade e da justiça. Contudo, como se observa no seguinte trecho de sua fala – “Nós reconhecemos que há um debate político associado, mas o nosso foco é sempre a discussão técnica, e as nossas ponderações são técnicas, como nós apresentamos” (ADAMS, p. 12) –, a questão política, por diversas vezes, perpassa os seus argumentos como será demonstrado abaixo.

Os contra-argumentos serão apresentados na sequência de cada um dos pontos apresentados por Adams, desde que haja refutação a eles por parte da oposição.

4.1 Os atrasos nos repasses para os bancos públicos não caracterizam operação de crédito

No desenvolvimento desse argumento, Adams analisa inicialmente o Acórdão nº 1464/2015 buscando amenizar os indícios de irregularidades apontadas pelos técnicos do TCU e sugerindo influências externas, especificamente da imprensa, no sentido de forçar determinada interpretação dos eventos: “O próprio TCU hoje não tem uma posição definida sobre o caso. Existe um debate que se trava na mídia [...], que aparentemente sugere um caminho. Mas entendemos que esse não seja o caminho correto [...]” (p. 3). Nesse trecho, inferimos que a ação *A* (*means-goal*), que levaria o agente da circunstância *C* para o objetivo *O*, é que não se faça um julgamento prévio das ações do Governo Federal sem que haja um posicionamento definitivo do TCU, apoiando-se, pois, no valor da justiça.

Relacionando esse argumento ao voto do relator do Acórdão, percebemos que ele é falho, pois, ainda que haja impedimento legal para apresentação do parecer prévio das Contas de 2014 – “E estaria pronto a apresentar a minuta de parecer prévio [...]. Entretanto, consultando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, verifiquei que aquela Corte adotou decisão em situação semelhante, [não emissão de parecer prévio [...]] sem a instauração do contraditório

[...]” (NARDES, p. 593) –, Nardes sugere um posicionamento no sentido de reconhecer as irregularidades dessas contas:

[...] indícios de irregularidades detectados na execução dos orçamentos da União, os quais demonstram que não foram fielmente observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial o que estabelecem a lei orçamentária anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (NARDES, p. 592).

A oposição, a seu turno, reconhece a existência de posicionamento no Acórdão do TCU, o que é observado no seguinte contra-argumento apresentado por Mendonça Filho: “E isso comprova a tese do relatório do TCU, que afirma categoricamente que o Governo omitiu 37 bilhões em dívidas, em 2014. Isso é factual, não há saída” (p. 13).

Fundamentam ainda o argumento de Adams em favor da tese de que não houve operação de crédito entre o Governo e os bancos públicos as seguintes circunstâncias:

[...] essas operações sempre foram tratadas como prestação de serviço pela Caixa, como um contrato de prestação de serviços pelos quais a Caixa é remunerada. [...] Basicamente, hoje são três programas: abono salarial, Seguro-Desemprego e Bolsa Família. [...] Ela [CEF] opera em prol do serviço público. (p. 4).

O custo de não fazer o serviço representa [...] um valor muito mais caro do que fazer por alguns poucos dias e receber um pouco depois, com essa compensação. (p. 5).

[...] a sistemática de pagamento da União ao FGTS corresponde a uma regra legal expressa, que está no art. 82-A da Lei nº 11.977, do Minha Casa, Minha Vida. [...] Então, se houve violação à lei, a lei assim estabeleceu como sistemática. A lei orçamentária admite e estabelece que a União tem a obrigação de subvencionar essas operações [do PMCMV – Programa Minha, Casa Minha Vida]. E o Congresso aprovou como regra de pagamento esse mecanismo. (p. 7-8).

[Há] portarias que foram adotadas, que estabelecem um prazo de início de equalização [relacionado ao PSI] de 4 meses. E a Portaria nº 122, do Ministério da Fazenda, em consonância com essa lei [Lei nº 12.096, de 2009], estabelece que: os pagamentos das equalizações [...] serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração. (p. 7).

Não há transferência de capital do BNDES para a União. Existe uma obrigação [...] em que a União obriga-se a compensar o banco por determinadas perdas. (p. 7).

Nessa sequência de enunciados, Adams busca refutar as análises apresentadas no Acórdão do TCU por meio de uma “discussão técnica”, que ele afirma que ser o foco da sua exposição. No caso desse argumento, que busca descaracterizar os atrasos nos repasses para os bancos públicos como operação de crédito, o Ministro destaca os seguintes aspectos: a) as operações são prestação de serviços que buscam, por meio de contratos firmados entre Governo e bancos públicos, assegurar a continuidade de programas sociais e subvenções de investimentos, destacando, inclusive, que os bancos são remunerados ou compensados por esses serviços; b) o custo financeiro para os bancos de não fazer esse tipo de operação que assegura a continuidade dos programas sociais é mais alto do que o de fazer e receber posteriormente por isso; c) essas operações têm previsão legal (leis e portarias) e, além disso, o Congresso Nacional aprovou esse mecanismo de pagamento do PMCMV.

Esse argumento é sustentado pelos valores da legalidade, na medida em que há previsão legal para as ações, da responsabilidade e do compromisso com a execução dos programas sociais e de investimento e com o cumprimento das normas contratuais. A ação A (*means-goal*) frente a essas circunstâncias e considerando o objetivo e valores do agente seria: a análise do TCU de que essas operações de prestação de serviços são operações de crédito deve ser desconsiderada.

Contra-argumentando a não existência de operações de crédito, a oposição apresenta as seguintes circunstâncias:

José Roberto Afonso, economista do IBRE [...] mostrou claramente que é uma coisa diferente quando bancos públicos assumem nas datas devidas despesas do Tesouro sem ter recebido dinheiro para tal. Isso configura empréstimo, que é vedado pela lei brasileira. [...] A lei brasileira [LRF] é clara [...] Art. 36. (MACRIS, p. 20).

Em relação ao Seguro-Desemprego [...] chegamos a um saldo negativo de quase 12 bilhões de reais em 2014 [...] com 8 meses de atraso, o que mostra, reiteradamente, essa faceta do Governo Dilma, da administração petista, de descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. [...] a Secretaria do Tesouro Nacional informa-nos [...] que o Programa de Sustentação do Investimento - PSI, executado pelo BNDES [...] acumulou, no final de 2014, [...] 22 bilhões de reais, que inclusive continuam em aberto, a descoberto, o que mostra claramente que o Governo não só descumpriu como também, reiteradamente, permanece com essas operações, que tinham obrigação estabelecida em lei, em aberto. [...] Qualquer estudante de Direito [...] sabe que uma portaria não pode revogar uma lei, muito menos uma lei complementar. (MENDONÇA FILHO, p. 13).

Contestando o argumento de Adams, Macris fundamenta-se em dois argumentos de autoridade – o entendimento do economista do IBRE e a LRF, em seu artigo 36 – que dizem o contrário. A oposição apresenta ainda circunstâncias de que esses atrasos se davam de forma reiterada, acumulando altos montantes, revelando uma atitude característica e ilegal do Governo Dilma de se financiar por meio de bancos públicos. Destaca ainda outro ponto que considera controverso na fala do Ministro Adams que se refere à Portaria nº 122, do Ministério da Fazenda, que teria servido de sustentação para o descumprimento da LRF.

Os valores da legalidade e da responsabilidade também fundamentam a ação A – análise do TCU de que esses atrasos são operações de crédito deve ser acatada – que visa alcançar o objetivo da oposição. Isso revela a plasticidade dos valores que podem ser interpretados a partir das perspectivas e das crenças de grupos sociais específicos.

4.2 Não reconhecimento da omissão de passivos e, por isso, sua não evidenciação no resultado fiscal

Com o intuito de justificar a ação A – deve-se rejeitar o entendimento do TCU de que o governo omitiu passivos e transações primárias deficitárias das estatísticas fiscais –, Adams aponta as seguintes circunstâncias que devem ser superadas para alcançar seu objetivo:

Até o momento, nós não temos, por parte do Senado, a resolução que estabelece a metodologia. Por isso, [...] desde 2000, primeiro ano da LRF, o Governo, ao mandar o projeto de lei orçamentária, indica ao Congresso que, na ausência de metodologia [...], adotará o Governo Federal a metodologia do Banco Central [...]. (p. 8).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece, no seu art. 30, que compete ao Senado Federal estabelecer a metodologia de apuração da dívida líquida do setor público e o resultado primário. Essa competência [...] nunca foi exercida pelo Senado Federal. (p. 8).

Por isso, ele [TCU] vem reiteradamente declarando regulares as contas do Governo e admitindo a metodologia. (p. 8).

Percebemos que, mais uma vez, o ministro se apoia no valor da legalidade para sustentar suas afirmações, pois justifica que não pode ser considerada omissão a não evidenciação de passivos já que não existe metodologia estabelecida pelo Senado Federal para apuração da dívida pública e que essa obrigação do Senado foi estabelecida pela própria LRF. Adams alega também que, devido a essa ausência, o TCU sempre admitiu a metodologia do Banco Central que agora o tribunal questiona. Para tanto, lança mão do argumento de autoridade citando trecho de um acórdão do TCU de 2012. O reconhecimento da circunstância de que o TCU sempre considerou regulares as contas do Governo, a partir dessa metodologia, funda-se nos valores da equidade e da coerência, que sustentarão outros pontos de sua argumentação.

Esse argumento não foi contestado pela oposição.

4.3 Não contingenciamento de despesas e emissão de decretos sem autorização do Congresso Nacional

Adams justifica o não contingenciamento de despesas apresentando as razões da ação de não fazer o contingenciamento: a) circunstância gerada pela crise econômica, que provocou uma “redução [abrupta] do nível de atividade econômica em 2014” – fundamentando-se na premissa do valor de imprevisibilidade –; b) e, associada aos efeitos da crise, há aprovação na CMO da redução da meta fiscal, o que permitiria ao Governo um aumento nos gastos e, até um déficit no fechamento das contas – vinculando seu argumento ao valor da legalidade da decisão, que só foi tomada após a aprovação da redução da meta na CMO, que é a comissão dotada de competência para deliberar sobre a questão.

Desenvolvendo o argumento e a ação A, necessária em vista de seus objetivos, que seria “afastar qualquer indício de irregularidade da decisão de não contingenciamento”, Adams defende que a ação adotada pelo Governo reveste-se também do valor de responsabilidade, pois mesmo a partir da circunstância do “indicativo de liberação” (legalidade), o “Governo teve a cautela de não liberar imediatamente os 10 bilhões exatamente porque aguardava a deliberação do Congresso, que já tinha um indicativo favorável” (p. 10-11) (aprovação na CMO). Ainda, apoiado no valor da legalidade busca afastar o argumento de “chantagem política”, construído a partir da circunstância de que o Governo indicou liberação dos recursos não contingenciados, mas não o fez imediatamente, afirmando que a ação foi praticada porque não se “tinha a deliberação final” do Congresso.

No intuito de rebater o mesmo argumento (chantagem política) e de qualificar “algumas acusações” do TCU como sendo de “conteúdo político”, Adams utiliza-se da premissa de valor da responsabilidade para dizer que a ação de contingenciar “39 bilhões” “seria muito mais impactante” do ponto de vista político, “porque aí o Estado parava, ia ser um corre-corre, um deus nos acuda” (p. 9).

Buscando desconstruir a premissa de valor da legalidade e analisando a ação de não contingenciamento sob o viés da ilegalidade, a oposição baseia-se na circunstância de que “a Presidente [...] abriu crédito de mais de 10 bilhões de reais ainda sem ter sido aprovado aquele PLN” o que se constitui em “fato grave”, “mais grave do que as pedaladas” de acordo com o Tribunal de Contas, pois configuraria “crime de improbidade administrativa”. Nesse contra-argumento, a oposição afirma ainda que a defesa “não disse nada” sobre essa ação do Governo Federal e busca afastar o argumento de “conteúdo político” da decisão do TCU, sustentando que “aqui não há nenhum juízo de valor quanto a estarmos fazendo uma discussão política ou técnica. A discussão é absolutamente técnica” (AVELINO, p. 16).

A disputa pelo enquadramento das acusações do TCU e das ações da Presidente da República em circunstâncias técnicas ou políticas permanece em pauta no debate, agora com a réplica de Adams que novamente ressalta a circunstância política da análise do TCU acerca do não contingenciamento e a decisão técnica do governo de não contingenciar.

Sobre a decisão que embasou a ação do governo de não contingenciar, Adams afirma que “tecnicamente, essa é a dinâmica do processo de contingenciamento. E isso é histórico, não foi inventado em 2014”, mas “aconteceu em 2001, em 2009”, trazendo novamente a premissa de valor da coerência com ações anteriores adotadas por outros governos, conforme pode ser observado no seguinte trecho: “A política admite a casualidade; o Direito admite a coerência. E coerência é um ponto essencial aqui” (p. 27). Resgata também os valores da responsabilidade e do bem-estar social, ao apresentar a circunstância de que a lógica histórica de contingenciamento “[...] pondera as necessidades de funcionamento *versus* o resultado fiscal e as perspectivas de receita ou de metas, que têm de ser atingidas”. A ação do governo de “não contingenciar os 28 e indicar a liberação de 10, segurando essa liberação até a decisão final do Congresso”, portanto, foi prudente.

Por sua vez, política é a análise do TCU: “Agora podemos fazer o debate político sobre isso: é conveniente ou não é conveniente; está errado ou está certo” (p. 29).

A oposição inverte o enquadramento das ações do Governo e do TCU, qualificando estas de técnicas e aquelas de políticas. Nesse processo, o primeiro passo é reconstruir a circunstância da dinâmica histórica que sustenta a justificativa de ação do governo apresentada por Adams, destacando o que a diferencia da decisão de governos anteriores, no caso o fato de que, em 2001, no “Governo de Fernando Henrique Cardoso [...] o Executivo editou um decreto dizendo que não iria cumprir as metas fiscais em fevereiro”; e que naquele ano não “houve eleição geral no país”, circunstância esta (eleição de 2014) que reveste de cunho político a ação da presidente (“Quando houve frustração de receitas, ela negou isso e continuou liberando recursos - 28 bilhões e meio de recursos”). Novamente, a oposição enquadra a ação na premissa da ilegalidade, destacando que “a Presidente” não poderia “fazer a abertura de crédito” porque “não tinha autorização”, o que é “crime de responsabilidade” (AVELINO, p. 32).

4.4 Mudança no entendimento do TCU

Apesar de afirmar que sua argumentação vai se embasar em uma “discussão técnica”, a questão política perpassa os argumentos de Adams, especialmente esse que trata da mudança no entendimento do TCU, orientada, segundo o Ministro, por um viés político verificado nas circunstâncias que motivam a análise diversa das contas da Presidente Dilma. Esse argumento se constrói em torno da premissa de valor da equidade que, no caso, estaria sendo desrespeitada. A ação A a ser realizada de acordo com esse valor é expressa de modo explícito no seguinte trecho da fala do deputado Léo de Brito: “nós estamos pedindo uma decisão técnica coerente com as posições que foram apresentadas, sob pena de haver uma politização desse processo” (p. 22).

A primeira circunstância apontada é de que “[...] em maio de 2000, a Caixa fez um pagamento a descoberto correspondente ao volume proporcional [...] de pagamentos que a União fez em 2014. Ou seja, existe uma sistemática [...], que é contabilizada a partir de um encontro de contas entre o que a União tem direito a receber”. Além disso, reforçando essa circunstância apoia-se no argumento de autoridade de que “várias auditorias” anteriores “foram feitas pelo Tribunal de Contas nesses programas. Examinaram esses contratos e nunca apontaram qualquer irregularidade nessas operações, nunca disseram que essas operações poderiam ser consideradas operações de crédito e assim por diante. Sempre aceitaram isso”.

Esse argumento também é sustentado pelos parlamentares da situação, como observamos nas falas de Verri – “Por que a mudança agora? [...] por que estão mudando a regra do

jogo durante jogo e não para o próximo jogo?” (p. 18) e Brito – “V.Exa. [Adams] fundamentou sua fala com base na série histórica, que é muito clara no sentido de que a prática do que chamam de, entre aspas, pedaladas vem, recorrentemente, de vários governos.” (p. 21-22).

O contra-argumento da oposição busca justificar a mudança no entendimento do TCU a partir de circunstâncias específicas que alegam ter ocorrido no Governo Dilma, como se verifica nas falas do deputado Mendonça Filho (p. 12): o atraso nos repasses aos bancos públicos (“Em 1994, 1995, 1996 não houve nenhum mês de atraso, o que mostra que o descontrole se deu durante a gestão da Presidente Dilma e se agravou particularmente no último ano da sua gestão no ano de 2014, com 6 meses de atraso do pagamento do abono salarial com relação ao banco pagador”) e o acúmulo de montante da dívida com os bancos (“o acumulado em 2014 chega ao patamar de 2 bilhões e 400 milhões de reais”).

Na réplica, Adams contesta esse contra-argumento no que se refere ao período dos atrasos, afirmando que as circunstâncias não eram “no nível que ele [Mendonça Filho] apresenta”: “No sistema de repasse, há dias determinados para pagamentos. Esses repasses são feitos, e o banco faz os pagamentos. Ao final do período do exercício fiscal, essa conta está zerada. Então, não há postergação, por exemplo, como se falou, de 6 meses”. O Ministro não questiona a circunstância relacionada ao montante da dívida ainda que tenha afirmado inicialmente que, em maio de 2000, “a Caixa fez um pagamento a descoberto correspondente ao valor proporcional” de 2014 (p. 5).

4.5 Consequências das ações

No processo argumentativo defesa e oposição apresentam consequências das ações como forma de respaldar os objetivos pretendidos.

Em relação à defesa, Adams apresenta um argumento vinculado às premissas de valor da equidade, coerência e da justiça: “eu não posso concordar é com a manipulação dos conceitos técnicos para adaptar soluções ocasionais” (p. 27). Nesse trecho o agente desqualifica a análise do TCU ressaltando as suas consequências negativas, ou seja, a manipulação de conceitos com intuito de adaptá-los a casos específicos, atentando contra a segurança jurídica das decisões.

Já o deputado Silvio Costa, líder do Governo, chama a atenção para consequências econômicas negativas hipotéticas, caso seja aberto um processo de impeachment da Presidente Dilma, adiantando um objetivo não declarado explicitamente pela oposição e que, segundo ele, atenta contra o valor da responsabilidade: “Imaginem o investidor [...] nos Estados Unidos! [...] pega o jornal [...] está pensando em investir bilhões aqui, mas está lá: Oposição do Brasil quer o impeachment da Presidente Dilma. Isso é o ápice da irresponsabilidade!” (p. 23-24).

A oposição, por sua vez, apropria-se das premissas de valor do bem-estar social e responsabilidade em relação às necessidades das pessoas e à estabilidade financeira e econômica do país para desqualificar as ações do Governo Federal invertendo a relação inicialmente proposta por Adams. Isso perceptível nos seguintes trechos:

Na execução desses programas [PSI, FIES, Bolsa Família, PRONATEC] durante o exercício de 2015, todos eles sofreram forte restrição orçamentária. [...] Porque a eleição passou. O motivo de todas essas pedaladas foi o de ganhar a eleição a qualquer custo, [...] a qualquer preço, mesmo que quebrassem o Brasil. [...] O Brasil hoje está quebrado. A população está pagando uma conta enorme, com inflação altíssima, batendo os dois dígitos. [...] Nós já temos os maiores juros reais do mundo, penalizando a classe produtiva, o trabalhador. O desemprego está explodindo [...]. E, no Nordeste, [...] nem o Bolsa Família escapa. Os estudantes que tiveram financiamento do FIES estão sofrendo cortes dramáticos [...]. No PRONATEC, nem se fala [...]. Com o Programa Minha Casa, Minha Vida ocorre a mesma coisa, fora o Abono Salarial e outros programas governamentais. (MENDONÇA FILHO, p. 13-14).

[...] O orçamento inicial do FIES, por exemplo, era na faixa de 2 bilhões e foi fechado em 15 bilhões. Por que ele fechou em 15 bilhões? Porque era ano eleitoral e queriam beneficiar todo mundo. Só que o resultado veio este ano, com a decepção de milhares de alunos. Só no Mato Grosso, 230 mil jovens entraram com ação contra o FIES e contra o PRONATEC. [...] Muitos até desistiram completamente de estudar [...]. O reflexo dessa prestação de conta não é apenas numérico; é o impacto que gerou. Está aí a economia, o desemprego. (IZALCI, p. 33).

Como se observa nesses excertos, a oposição busca derrubar os argumentos de que as ações do Governo visavam o bem-estar social e vinculá-las aos interesses eleitorais da Presidente, já destacados em outros momentos da argumentação. Por sua vez, esse valor fundamenta a preocupação da oposição quando apontam as consequências negativas das ações do Governo que não foram mantidas após as eleições, fazendo com que a população pague uma “conta enorme”, originária da irresponsabilidade das ações em relação às finanças e economia do país que quebraram o Brasil.

Adams, na conclusão de sua argumentação, retorna aos valores do bem-estar social e da responsabilidade, buscando equilibrá-los e estabelecendo um tom conciliatório com a oposição ao afirmar que há “um campo de preocupação comum” que une “todos os partidos”, “todos os atores” que seria o “desafio associado à necessidade que o Estado tem de prestar serviço, de entregar serviço para a sociedade”, e a “necessidade de ter metas e atender a metas fiscais ou a resultados de contenção”. Ele conclui dizendo que “podemos ter divergências pontuais e debates pontuais na política, mas, quanto ao conteúdo, existe muita compreensão da importância desses instrumentos para o País e a sociedade”. (ADAMS, p. 35).

Percebemos, portanto, que ao contra-argumentar as consequências negativas geradas pela ação do Governo Federal, Adams ignora esse argumento e se concentra em questões que podem ser mais facilmente defendidas. (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 227).

5. Comentários finais

Confirmando a tese de que a realidade é construída discursivamente pelos textos que atualizam numa situação determinada, vimos como argumentos que buscam recriar uma visão específica dos eventos podem ser manipulados de forma a legitimar visões controversas dessa realidade, vinculadas a lugares de poder, objetivos e valores dos sujeitos, revelando diferentes perspectivas sobre um mesmo fato, como, por exemplo, a interpretação dos agentes acerca do posicionamento do relator do Acórdão sobre as contas do Governo Federal.

A análise crítica da argumentação permite-nos concluir que todo o processo argumentativo foi motivado por posicionamentos prévios dos agentes políticos vinculados a suas filiações partidárias e relações com o Governo.

Assim, quando questionamos se os agentes são motivados pelos objetivos e valores que alegam ter (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012), verificamos que tais valores e objetivos são utilizados com o intuito de sustentar posicionamentos preliminares e persuadir os interlocutores – no caso – a audiência pública, buscando a aceitação, especialmente com o apelo aos valores, de suas representações dos eventos. Essa observação, permite-nos concluir que a descrição da situação não é precisa, pois ela é interpretada à luz dos posicionamentos políticos, o que pôde ser observado em nossa análise pela presença de visões contraditórias de um mesmo fato.

Referências

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômano**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991 (Os pensadores - volume 2).
- CALDAS-COULTHARD, C. R. Da análise do discurso à análise crítica do discurso: introduzindo conceitos. In: CALDAS-COULTHARD, C. R.; SCLiar-CABRAL, L. (Orgs.) **Desvendando discursos: conceitos básicos**. Florianópolis: UFSC, 2008. p. 19-44.
- FAIRCLOUGH, I.; FAIRCLOUGH, N. **Political discourse analysis: a method for advanced students**. New York: Routledge, 2012.
- FAIRCLOUGH, N. **Analysing discourse: textual analysis for social research**. London: Routledge, 2003.
- FAIRCLOUGH, N. Critical discourse analysis in transdisciplinary research. In: WODAK, R.; CHILTON, P. (Eds.). **A new agenda in (Critical) Discourse Analysis: theory, methodology and interdisciplinarity**. Amsterdam: John Benjamins, 2005. p. 53-70.
- FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: UNB, 2001.
- FAIRCLOUGH, N.; FAIRCLOUGH, I. A procedural approach to ethical critique in CDA. **Critical Discourse Studies**, v. 15, n. 2, p. 169-185, 2018.
- FIORIN, J. L. **Argumentação**. São Paulo: Contexto, 2016.
- PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. **Tratado da argumentação: a nova retórica**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- SILVA, R. B.. Os movimentos persuasivos do debate político televisionado. In: SANTOS, M. F. O.; ROCHA, M. S. da. (Org.). **Os movimentos persuasivos do debate político televisionado**. Arapiraca: Eduneal, 2018.
- VAN DIJK, T. A. What is Political Discourse Analysis? In: BLOMMAERT, J.; BULCAEN, C. (Eds.). *Political linguistics*. Amsterdam: Benjamins, 1997. p. 11-52.
- WODAK, R.; MEYER, M. **Methods of critical discourse studies**. 3. ed. London/Washington: SAGE, 2016.