



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revista fsa

www4.fsnet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 17, n. 5, art. 7, p. 132-156, mai. 2020

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2020.17.5.7>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



MIAR



Entre o Técnico e Político: A Argumentação em uma Audiência Pública Sobre as Pedaladas Fiscais

From Technician to Politician: Argumentation in A Public Hearing on Pedaladas Fiscais

João Paulo de Brito Nascimento

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras
Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas
E-mail: joaopaulo.unifal@gmail.com

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas
Professora da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro
E-mail: fernanda.sauerbronn@gmail.com

Carla Leila Oliveira Campos

Doutora em Linguística pela Universidade Federal de Minas Gerais
Professora do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas
E-mail: carlalcampos@globo.com

Denise Carneiro dos Reis Bernardo

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras
Professora do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João del-Rei
E-mail: denisecarneiroprof@gmail.com

Endereço: João Paulo de Brito Nascimento

Universidade Federal de Alfenas – Av. Celina Ferreira
Ottoni, 4000, Padre Vitor, CEP: 37.048-395,
Varginha/MG, Brasil.

Endereço: Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Universidade Federal do Rio de Janeiro – Av. Pasteur,
250, Sala 250, URCA, CEP: 22.290-240, Rio de
Janeiro/RJ, Brasil.

Endereço: Carla Leila Oliveira Campos

Universidade Federal de Alfenas – Av. Celina Ferreira
Ottoni, 4000, Padre Vitor, CEP: 37.048-395,
Varginha/MG, Brasil.

Endereço: Denise Carneiro dos Reis Bernardo

Universidade Federal de São João del-Rei – Av.
Visconde do Rio Preto, S/N, Colônia do Bengo,
CEP: 36.301-360, São João del-Rei/MG, Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar
Rodrigues**

**Artigo recebido em 07/02/2020. Última versão
recebida em 18/02/2020. Aprovado em 19/02/2020.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).**

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

Utilizando o modelo de análise e avaliação da argumentação prática no discurso político de Fairclough e Fairclough (2012), este trabalho analisa a argumentação 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 julho de 2015, com a presença do Advogado-Geral da União, cuja pauta foram as “pedaladas fiscais” nas contas de 2014 do Governo Federal, que resultaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Considerando a polêmica em torno das contas, os depoimentos dos agentes políticos foram analisados com base no modelo da argumentação prática, confrontando os argumentos dos que discordam e dos que concordam com os indícios irregularidades. A partir da análise, concluímos que o processo argumentativo se desenvolveu em torno dos aspectos técnicos e políticos envolvendo a prestação de contas de 2014 e foi motivado por posicionamentos prévios dos agentes políticos. Esses posicionamentos estavam vinculados as suas filiações partidárias e relações com o Governo, e seus valores e objetivos foram utilizados com o intuito de levar a audiência a aceitar tais posicionamentos.

Palavras-chave: Pedaladas Fiscais. Argumentação Prática. Discurso Político.

ABSTRACT

Using Fairclough and Fairclough's (2012) model of analysis and evaluation of practical argumentation in political discourse, this paper analyzes the arguments in the joint public hearing of the Finance and Taxation, Financial Supervisory and Control and Joint Planning, Public Budgets and Supervisory Committees, held on July 14, 2015, attended by the Attorney General of the Union, about "pedaladas fiscais" in the 2014 Federal Government accounts, which resulted in the impeachment of President Dilma Rousseff. Considering the controversy surrounding the accounts, the statements of the political agents were analyzed based on the model of practical argument confronting the arguments of those who disagree and those who agree with the signs irregularities. From the analysis we conclude that the argumentative process developed around the technical and political aspects involving the 2014 accounts and was motivated by previous positions of the political agents. These positions were linked to their political party affiliations and relations with the Government, and their values and objectives were used in order to lead the audience to accept such positions.

Keywords: Pedaladas Fiscais. Practical Argumentation. Political Discourse.

1 INTRODUÇÃO

Em 15 de junho de 2015, o Tribunal de Contas da União - TCU emitiu o Acórdão nº. 1464/2015 – TCU – Plenário, que foi aprovado em 01 de julho e publicado no dia 03 de julho do referido ano. Nesse acórdão, o TCU apontou indícios de irregularidades nas contas do Governo Federal referentes ao exercício de 2014 e 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. Tendo em vista os indícios de irregularidades apontadas pelo TCU e que, posteriormente, foram utilizados como elementos para a petição que deu abertura ao processo de *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff, o Ministro-Chefe da Advocacia Geral da União – AGU, Luís Inácio Lucena Adams, foi convocado a se manifestar sobre o caso junto ao Congresso Nacional em uma 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). Essas comissões são responsáveis pela fiscalização e deliberação de matérias relacionadas à contabilidade, ao orçamento, planejamento e controle das ações do Governo Federal.

Essa reunião, que foi realizada no dia 14 de julho de 2015, teve como tema “As manobras fiscais adotadas pela gestão econômica federal, em especial os atrasos dos repasses de recursos a bancos públicos federais”. A presença do Ministro Adams foi solicitada via requerimentos de parlamentares da oposição e situação para que fosse apresentado o posicionamento do Governo em relação ao Acórdão nº. 1464/2015. A audiência apresentou a segunda manifestação oficial do Executivo sobre os possíveis indícios de irregularidades nas Contas de 2014. 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 – CAE, discutindo a mesma temática.

Neste artigo, objetivamos analisar os argumentos utilizados pelos atores políticos sobre os indícios de irregularidades na prestação de contas de 2014 do Governo Federal na audiência pública conjunta da CFT, CFFC e CMO, via modelo de argumentação prática no discurso político de Fairclough e Fairclough (2012).

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; 2018).

Os fatos históricos relacionados a todo processo do *impeachment* tiveram como pano de fundo a acirrada disputa na eleição presidencial de 2014 que, no segundo turno, reelegeu a candidata Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), com 54 (cinquenta e quatro) milhões de votos, tendo o outro candidato, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 51 (cinquenta e um) milhões de votos. O resultado dessa eleição foi contestado pelo PSDB, que alegou descrença em relação à confiabilidade da apuração dos votos e à infalibilidade da urna eletrônica. O candidato Aécio Neves declarou, após o resultado da eleição, que faria “oposição incansável” ao governo da petista e a população também se mostrou amplamente dividida, sendo que grande parte do eleitorado brasileiro deu início a um processo de negação da presidente eleita. Sua reprovação chegou a 64%-65% entre o final de 2015 e início de 2016. No início de 2016, ano em que ocorreu o *impeachment*, o índice de aprovação do governo Dilma chegou a 11%.

Além do processo eleitoral, outros fatores contribuíram para a rejeição da presidente, como a recessão econômica em que o Brasil adentrou em 2015, a elevação da taxa de juros e do desemprego e as sistemáticas denúncias de corrupção envolvendo a cúpula do PT, especialmente aquelas divulgadas pela Operação Lava-Jato.

Contudo, o processo de *impeachment* não pode ser instaurado com base apenas em elementos políticos, pois necessita de fundamentação jurídica. Isso porque o *impeachment* tem natureza político-jurídica ou político-administrativa (BULOS, 2015; SALES, 2017). Nesse sentido, a má-administração dos recursos públicos ou a insatisfação popular não são suficientes para a condução do processo, sendo necessária a ocorrência de crime de responsabilidade, conforme a Lei nº. 1079/1950 (SALES, 2017, p. 60).

Destacamos que na audiência pública que compõe o *corpus* deste trabalho ainda não havia sido instaurado o processo de *impeachment*, todavia, pelos argumentos apresentados por situação e oposição, percebemos que esse já era um caminho previsto. Assim, veremos como a situação busca afastar o aspecto técnico-jurídico dos indícios de irregularidades apontados na prestação de contas de 2014, alegando tratar-se o relatório preliminar de um ato político, ao passo que a oposição busca fazer o contrário, o que garantiria a legitimidade de um futuro processo de *impeachment*, revelando uma disputa argumentativa que busca sustentar posicionamentos acerca dos eventos em debate.

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.

No entanto, 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 fundamentar suas posições.

Assim, para operacionalizar a análise do *corpus*, adotamos o modelo desenvolvido por Fairclough e Fairclough (2012). 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 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, em que expomos as bases teóricas que sustentam a discussão; métodos e procedimentos, momento no qual descrevemos o *corpus* e apresentamos o modelo de análise e avaliação da argumentação prática; e, finalmente, a análise do texto seguida de comentários finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 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.

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 legitimidade. Compreender a natureza argumentativa do discurso político é, portanto, fundamental para avaliar as estratégias políticas dos sujeitos (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012; 2018).

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; 2018).

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. 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 METODOLOGIA

Nosso *corpus* é formado, como dito anteriormente, 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 1.195/15.

A escolha por analisar o debate da reunião 1.195/2015 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 ocorrerem 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.

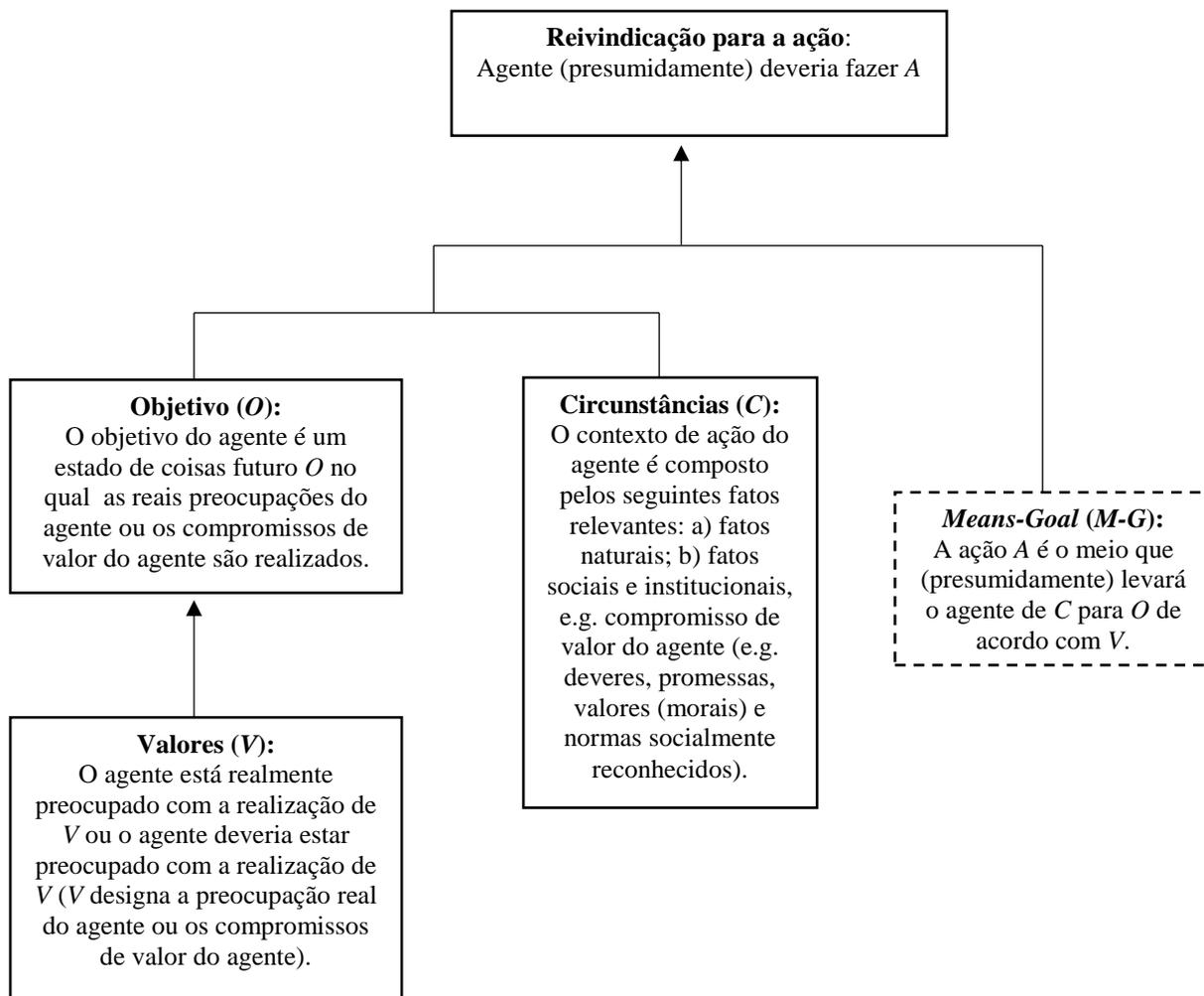
Em relação aos receptores, cumpre observar que o auditório não é constituído apenas pelos parlamentares, mas pelos cidadãos de forma geral que, no caso da audiência pública, podem estar presentes durante as discussões.

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 1.464/2015, 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 a análise, adotamos o modelo desenvolvido por Fairclough e Fairclough (2012), que defendem que a análise e a avaliação da argumentação prática devem 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, 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. 1.464/2015 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:

Figura 1 – Modelo de análise e avaliação de argumentação prática do discurso político

Fonte: Fairclough; Fairclough, 2012, p. 48.

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 enfraquecem 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).

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 DISCUSSÕES

4.1 Análise e avaliação da argumentação prática do discurso político

Utilizando a estrutura de análise e avaliação do argumento prático e de acordo com 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:

- técnicos: 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;
- técnico-político: 3) não contingenciamento de despesas e emissão de decretos sem autorização do Congresso Nacional;
- políticos: 4) mudança no entendimento do TCU; 5) consequências das ações.

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 delinea 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, repetidas 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.

4.2 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 (Democratas – DEM): “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 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 e devem ser desconsideradas.

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 – PSDB, 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 - DEM, p. 13).

Contestando o argumento de Adams, Macris (PSDB) 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.

Ao contra-argumentar a afirmação de Adams de que as operações realizadas pelo Governo estavam amparadas pela Lei nº. 11.977/2009, a oposição desconsidera que a própria legislação do PMCMV autoriza o repasse pelo agente operador aos beneficiários do programa no caso de insuficiência de recursos, conforme art. 82-A:

Art. 82-A. Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários à subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II, do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS do FAR e do FDS que tem utilizado as disponibilidades dos referidos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas devidamente atualizadas pela taxa Selic (BRASIL, 2009).

Como se observa no referido artigo, desde que a União pague seu débito com a devida atualização pela taxa Selic, a operação apresenta caráter de legalidade. Esse também é o entendimento de Sales (2017, p. 72), que considera que as leis 7.998/1990 – que regulamenta o abono salarial e o seguro desemprego – e 10.836/2004 – que regulamenta o Bolsa Família – preveem esse mesmo tipo de antecipação pelos bancos em caso de insuficiência de recursos do Governo Federal. Ainda de acordo com a autora, mesmo que se argumente que há conflito entre a LRF e as citadas leis, deve-se considerar a cronologia e a especialidade das legislações, pois “tais leis são mais específicas e mais recentes que a LRF (exceto a Lei nº. 7.998/90, que é mais antiga, mas, de todo modo, ganha pelo critério da especialidade)” (SALES, 2017, p. 73).

Desse modo, ao afirmar que “qualquer estudante de Direito [...] sabe que uma portaria não pode revogar uma lei, muito menos uma lei complementar”, a oposição desconsidera a existência das leis que regulamentam os programas sociais, revelando uma falha em seu argumento.

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, atendendo às motivações particulares.

4.3 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, já que não há como negar que tal metodologia era adotada para evidenciação dos passivos de gestões anteriores, tendo passado pela análise do TCU sem ressalvas, o que revela um tratamento diferenciado na análise desse item nas contas de 2014.

4.4 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 - DEM, 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 [bilhões] e indicar a liberação de 10 [bilhões], 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 - DEM, p. 32).

4.5 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 o 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 (PT): “nós estamos pedindo uma decisão técnica coerente com as posições que foram apresentadas, sob pena de haver uma politização desse processo” (BRITO – PT, 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” (ADAMS, p. 5).

Esse argumento também é sustentado pelos parlamentares da situação, como observamos nas falas de Verri (PT) – “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 (PT) – “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 (DEM) (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).

A oposição não contesta a réplica de Adams acerca dos atrasos dos repasses. Além disso, a justificativa da mudança no entendimento do TCU com base nos valores do montante da dívida com os bancos públicos não tem amparo legal, pois, caso essas operações sejam consideradas ilegais, essa análise não pode ser feita com base no aspecto quantitativo dos passivos e sim na sua incidência.

4.6 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 (PTB), 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!” (COSTA - PTB, 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 é 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 quebrasse 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 - DEM, 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 - PSDB, 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 aponta 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 à 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 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Confirmando a tese de que a realidade é construída discursivamente pelos textos que a 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, no caso, a interpretação dos agentes acerca do posicionamento do relator do Acórdão sobre as contas 2014 do Governo Federal.

Nesse debate, as perspectivas sobre a realidade construíram-se por meio de argumentos que se organizaram em torno dos aspectos técnicos e políticos envolvendo a prestação de contas de 2014.

Em relação às questões técnicas, a situação buscou, em sua argumentação, afastar a ilegalidade das ações do Governo, fundamentando-se em legislações, portarias e deliberações prévias do TCU e do Congresso Nacional. Em sua contra-argumentação, a oposição apresentou o entendimento de que as ações do Governo infringiram a LRF e a LOA, caracterizando crime de responsabilidade.

Quanto aos aspectos políticos, a situação, ainda que tenha afirmado que faria uma discussão técnica, considerou haver motivação política para os apontamentos de indícios de irregularidades nas contas de 2014, sustentando-se principalmente na mudança de entendimento do TCU sobre as ações realizadas pelo Governo. Argumentou, ainda, haver pressões externas, no caso da mídia, para rejeição das contas, o que podemos associar ao contexto de divisão da sociedade gerado a partir das eleições de 2014. A oposição, contra-argumentando a motivação política para a rejeição das contas, sustentou que o único aspecto político relacionado à temática foi o fato de o Governo maquiar as contas de 2014 para garantir a reeleição.

Assim, quando questionamos se os agentes são motivados pelos objetivos e valores que alegam ter (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012), verificamos que tais valores e objetivos foram utilizados com o intuito de sustentar posicionamentos preliminares e persuadir os interlocutores – no caso – a audiência pública, buscando a aceitação de representações específicas dos eventos, especialmente com o apelo aos valores.

Nesse sentido, ainda que o Ministro Adams tenha sido convocado para apresentar os esclarecimentos do Governo acerca dos indícios de irregularidades apontados no Acórdão em uma audiência pública conjunta de comissões de caráter técnico, observamos que as

discussões se deram a partir de argumentos de motivação política, associados a posicionamentos político-partidários prévios.

Essa disputa política se evidencia durante todo o debate, levando, inclusive à omissão/silenciamento dos parlamentares da oposição sobre as leis específicas dos programas sociais, que preveem a antecipação de recursos por parte dos bancos na execução dos programas quando houver a insuficiência financeira. Ao argumentar a respeito da mudança do entendimento do TCU, a oposição também desconsidera o viés técnico da discussão, afirmando que tal mudança se justifica no montante e na recorrência do passivo do Governo com os bancos, o que não tem amparo legal.

A situação procura enquadrar as ações do Governo em um contexto mais amplo, influenciado pela crise econômica e pelo compromisso do Governo com a manutenção dos programas sociais, revelando uma preocupação com o valor do bem-estar social. Esse valor é recorrente no discurso político, pois políticos são eleitos pela população para representar os interesses desta. Dessa forma, a oposição também se apropria desse valor, desconstruindo o discurso da situação ao afirmar que o Governo foi motivado por interesses político-eleitorais, e que as consequências dessas ações geraram impactos negativos para a sociedade, principalmente aos usuários dos programas sociais.

A análise crítica da argumentação permite-nos concluir, portanto, que todo o processo argumentativo foi motivado por posicionamentos prévios dos agentes políticos vinculados as suas filiações partidárias e relações com o Governo e que seus argumentos foram construídos com o intuito de persuadir a audiência a aceitar esses posicionamentos. Para isso, os agentes utilizaram-se, repetidas vezes, dos mesmos valores que, devido a sua plasticidade, ora fundamentaram o posicionamento da situação ora o da oposição.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômano**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991 (Os pensadores - volume 2).

BRASIL. **Lei nº. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Brasília: Presidência da República/Casa Civil, 2009.

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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.

SALES, T. Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 16, n. 7, p. 57-78, jan./abr. 2017.

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.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

NASCIMENTO, J. P. B; SAUERBRONN, F. F; CAMPOS, C. L. O; BERNARDO, D. C. R. Entre o Técnico e Político: A Argumentação em uma Audiência Pública Sobre as Pedaladas Fiscais. **Rev. FSA**, Teresina, v.17, n. 5, art. 7, p. 132-156, mai. 2020.

Contribuição dos Autores	J. P. B. Nascimento	F. F. Sauerbronn	C. L. O. Campos	D. C. R. Bernardo
1) concepção e planejamento.	X	X	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X	X