

Virada Argumentativa e Análise de Discurso em Políticas Públicas: O I PND¹

Andréa Martini Pineda², João Guilherme Rocha Machado³

1. Introdução

Nas últimas décadas ocorreu uma consolidação do campo de públicas no Brasil, evidenciado pela expansão no número de cursos de graduação, no aumento do número de publicações acadêmicas, utilizando variadas metodologias de análise de políticas públicas, e a aproximação com outros campos do saber.

Para Faria (2003, p. 22) existem 5 grandes vertentes analíticas de políticas públicas: as institucionais, aquelas que se debruçam sobre como atua e qual impacto de grupos e redes, as que destaca os condicionantes (sociais e econômicos) no processo de produção das políticas públicas, a teoria da escolha racional e as abordagens com foco no papel das ideias e do conhecimento.

Para este estudo nos debruçamos sobre esta última abordagem, ou seja, aquela que dá ênfase à linguagem e à argumentação na análise das políticas públicas chamada de “abordagem das ideias”, perspectiva “pós-positivista” (CAPELLA, 2011, p.180) ou simplesmente “virada argumentativa” (*argumentative turn*), termo utilizado em Fischer e Forester (1993) ⁴.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Doutoranda em Administração Pública e Governo na FGV EAESP.

³ Doutorando em Administração Pública e Governo na FGV EAESP.

⁴ Para uma discussão de como a virada argumentativa nas políticas públicas faz parte de um movimento mais geral de incorporação das ideias pós-modernas a diferentes campos do conhecimento, ver Capella (2011).

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo propor uma breve reflexão sobre a análise de políticas públicas, a partir da análise crítica do discurso, dentro da perspectiva da virada argumentativa. Para isso, utilizamos como exemplo os resultados preliminares de uma análise crítica do discurso do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), realizada pelos autores.

Na próxima seção partimos de uma breve contextualização da virada argumentativa e os avanços práticos, teóricos e políticos que ela representou no campo das políticas públicas (FISCHER E FORESTER, 1993, p.14). Com base nesse panorama, na terceira seção trataremos rapidamente da Análise Crítica do Discurso (ACD) como um dos métodos possíveis para analisar as estratégias argumentativas utilizadas no processo de produção das políticas. Finalmente, na última seção, apresentamos, a título de exemplo, as conclusões preliminares - de um estudo em andamento - sobre os discursos e silêncios presentes no I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), implementado no Brasil entre 1972-1974 e aqui compreendido como um processo discursivo, permeado por ideologias.

2. Virada Argumentativa

Na década de 60, houve a chamada virada analítica, em que havia uma ênfase em técnicas e métodos para analisar políticas públicas, bastante baseado em conhecimentos da engenharia, matemática aplicada e economia. Desta forma, tratava-se uma visão da análise de políticas públicas com um predomínio da “técnica”: a política pública como a solução “eficiente” para um dado problema público, e sendo o campo de políticas públicas como domínio dos *experts* (CAPELLA, 2015, p. 16-17).

Após isso, diversas contribuições representaram uma ruptura com os pressupostos epistemológicos, ontológicos e teórico-metodológicos vigentes, identificados com o positivismo. Como característica comum destas novas abordagens, há um “reconhecimento de que sujeitos mobilizam ideias, ao se engajarem em disputas e negociações, e assim (re)configuram políticas públicas” (MARCONDES, 2019, p.33).

Assim, a partir de meados da década de 80 se dá a chamada virada argumentativa, em que se colocavam as ideias como elemento central para compreender as políticas públicas (CAPELLA, 2015, p.19) e a argumentação como um dos principais veículos pelo qual são realizadas as disputas em torno da caracterização dos assuntos públicos. Desta forma, dava-se ênfase às estratégias argumentativas: “metáforas, frases de efeito, imagens, ressonâncias culturais, esquemas argumentativos” (FUKS, 2000, p. 85).

Mais especificamente, colocava-se tanto a análise, como o planejamento e a produção de políticas públicas como processos práticos de argumentação, destacando o papel das ideias e do conhecimento. (FISCHER E FORESTER, 1993, p. 2). Ainda de acordo com os autores (FISCHER E FORESTER, 1993, p. 14), pensar em políticas públicas como processos práticos de argumentação permite refletir criticamente sobre as estratégias comunicativas e retóricas que tanto os analistas como os planejadores de políticas públicas utilizam para destacar soluções e problemas públicos específicos. Desta forma, permite ir além de pensar como os problemas públicos são resolvidos e refletir como eles são formulados. Isto é, pensar como é o processo argumentativo pelo qual uma dada questão transforma-se em um problema público passível de ser tratado por uma política pública. Da mesma maneira, abre caminho para refletirmos sobre como

a argumentação expressa ou contesta relações de poder e sistemas de crenças. (FISCHER E FORESTER, 1993, p. 14). Farah (2018, p.61) destaca ainda que, os valores e ideias influenciam como os problemas são determinados, em um processo em que há disputa política entre diferentes atores e grupos, e o envolvimento de fatores não racionais. Finalmente:

Como os políticos sabem muito bem, mas os cientistas sociais muitas vezes esquecem, a política pública é feita de linguagem. Seja na forma escrita ou oral, o argumento é central em todas as fases do processo político (MAJONE, 1989, citado por FISCHER e FORESTER, 1993, p. 1, tradução nossa).

Nesse sentido, o fator relacional desta abordagem estabelece uma conexão com os estudos da linguagem, como a Análise Crítica do Discurso por exemplo, como veremos na seção seguinte.

3. Análise Crítica do Discurso (ACD)

Como visto anteriormente, o estudo da linguagem e da argumentação são dimensões essenciais na perspectiva da virada argumentativa para a análise de políticas públicas. Esse movimento de aproximação com o simbólico, discursivo e de poder que a virada argumentativa propõe resgata diversas perspectivas teóricas: da análise da linguagem comum britânica ao pós-estruturalismo francês, da escola de Frankfurt da teoria social crítica a uma apropriação renovada do pragmatismo americano (FISCHER e FORESTER, 1993 p.02).

Em nossa pesquisa optamos pela Análise Crítica do Discurso (ACD) por seus interesses alinhados à virada argumentativa em compreender de que formas o abuso do poder social, a dominação e a desigualdade são produzidas, reproduzidas e resistidas por meio de discursos. Analisa-se a linguagem não como um ins-

trumento neutro, mas carregada de significados: relações de poder, relações de dominação, questões ideológicas, questões de hegemonias, etc. (ALVES et.al, 2006 p.06; Van Dijk, 2001). Desta forma,

Os objetivos críticos na análise do discurso visam elucidar as naturalizações (que parecem ser não pertencentes a uma ideologia, mas se tornam senso comum), tornar claras as determinações sociais e os efeitos do discurso que estão obscuros (FAIRCLOUGH, 1985, p. 28, tradução nossa).

Somado a isso, Phillips e Hardy (2002, p.6) identificam a Análise do Discurso como um método e metodologia simultaneamente. Mas, diferente de outras abordagens qualitativas tradicionais que trabalham para entender ou interpretar a realidade social como ela existe, a Análise do Discurso busca desmascarar a forma em que ela é produzida.

Em nossa pesquisa, analisamos a Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971 (BRASIL, 1971) que criou o I PND, utilizando como lente teórico-metodológica a Análise Crítica do Discurso (ACD), na perspectiva de Norman Fairclough - a fim de interpretar os poderes e discursos presentes em sua formulação. Destacamos, na próxima seção, algumas observações e conclusões preliminares desta análise.

4. Análise Crítica do Discurso do I PND

Há 50 anos atrás, em 1971, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi aprovado com vigência entre 1972 e 1974. Ele foi formulado durante o governo autoritário do general Médici, em um momento em que o país estava sob uma ditadura militar desde 1964.

Em linhas gerais, o Plano tinha como objetivo final o crescimento econômico, com a ambição de que o Brasil alcançasse o

oitavo posto de maior PIB do “mundo ocidental” e ultrapassasse a barreira dos US\$ 500 de renda per capita. (BRASIL, 1971, p.7).

Do ponto de vista de sua formulação, um primeiro aspecto que chamou a atenção em nossa pesquisa, é uma aparente “normalidade” e de seguimento de processos que seriam típicos de uma democracia, e não de um regime autoritário como o que tínhamos na época.

Nesse sentido, o projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional por meio da mensagem 74/1971 (BRASIL, 1972, p.3). Foi designada uma Comissão Mista para sua análise formada por parlamentares da Aliança Renovadora Nacional - ARENA (“pró-governo”), e do Movimento Democrático Brasileiro - MDB (“oposição”), únicos partidos representados no Congresso Nacional. A ARENA contou com a maioria dos membros, além de ficar também com a relatoria (BRASIL, 1972, p. 2-3). A comissão recebeu o Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, que fez uma apresentação sobre o Plano (VELLOSO, 1972). Foram apresentadas emendas, das quais algumas foram incorporadas ao texto, que foi aprovado pela comissão (CONGRESSO NACIONAL, 1971, p.2), depois na Câmara dos Deputados e no Senado e sancionado pelo General Médici (BRASIL, 1972, p.1-2).

Desta forma, talvez o único aspecto que desnude este processo de aparente normalidade, seja a rapidez com que todo o trâmite no Congresso Nacional se deu: apenas 42 dias entre a mensagem enviada e a aprovação em Plenário.

Ainda em fase preliminar, as primeiras conclusões da pesquisa indicam que as escolhas linguísticas feitas pelo governo [militar] vigente à época, por meio de um texto ideologicamente construído, buscavam construir o ideário de que o “modelo brasileiro de desenvolvimento”, explicitado pelo Plano, beneficiaria de forma equilibrada toda a população brasileira. Desta

forma, era apresentado como algo de “interesse geral”, como algo de senso comum e consensual. Daí sua opacidade e sua naturalização. No entanto, o que era apresentado como sendo de interesse geral, beneficiava mais a alguns grupos específicos, em detrimento de outros. São precisamente estes aspectos nos quais estamos concentrando-nos em nossa pesquisa.

5. Referências Bibliográficas

ALVES, Mário Aquino; GOMES, Marcos Vinicius Peinado; SOUZA, Caio Motta Luiz de. Análise do discurso no Brasil: será ela crítica? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais**. Salvador: Anpad, 2006, p. 1-17.

BRASIL. **Lei no 5.727, de 4 de novembro de 1971**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez. 1971. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74. Acesso em: 8 mai. 2021.

BRASIL. **Mensagem (CN) nº 74, de 1971**. Atividade Legislativa. Senado Federal. 1972. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/10063/pdf>. Acesso em: 8 mai. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. A linguagem da Administração Pública: um estudo sobre a abordagem pós-moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 59, Jul./Dez.2011.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Ideias**, Campinas, SP, v. 6, n. 2, p. 13-34, 2015.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional. Seção 1, 28 de Outubro de 1971**. Brasília: Congresso Nacional, 1971.

Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28OUT1971.pdf#page=10>. Acesso em: 9 abr. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FARAH, Marta Ferreira Santos. 2018. Abordagens teóricas no campo da política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 53-84 dez. 2018.

FAIRCLOUGH, Norman L. Critical and Descriptive Goals in Discourse Analysis. **Journal of Pragmatics**. n. 9, p. 739-763, 1985.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. Editors' Introduction. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John. (Eds.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993, p. 1-17.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**. Rio de Janeiro, n. 49, 2000.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. 2019. 332 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

PHILLIPS, Nelson; HARDY, Cynthia. **Discourse Analysis**. Londres: Sage Publications. 2002.

VAN DIJK, Teun van. Critical Discourse Analysis. In: SCHIFFRIN, D.; TANNEN, D.; HAMILTON, H. E. (Eds.), **The**

Handbook of Discourse Analysis. Oxford: Blackwell, 2001, p. 352 - 371.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **PND**: Revolução Social e Humana. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972.