

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

**Políticas Públicas no Brasil: uma proposta de análise sociocognitiva do discurso sobre as reformas da previdência social**

Gisele de Freitas  
*Doctor Scientiae*

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2025**

**GISELE DE FREITAS**

**Políticas Públicas no Brasil: uma proposta de análise sociocognitiva do discurso sobre as reformas da previdência social**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Thiago de M. T. da Costa

Coorientador: Bruno Tavares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS  
2025**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

F866p  
2025

Freitas, Gisele de, 1987-  
Políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise sociocognitiva do discurso sobre as reformas da Previdência Social / Gisele de Freitas. – Viçosa, MG, 2025.  
1 tese eletrônica (138 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Administração e Contabilidade, 2025.

Inclui bibliografia.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.617>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Política pública - Brasil. 2. Previdência social - Brasil - Discursos. 3. Teoria social cognitiva. 4. Análise do discurso .  
I. Costa, Thiago de Melo Teixeira da, 1980-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 351.81

**GISELE DE FREITAS**

**Políticas Públicas no Brasil: uma proposta de análise sociocognitiva do discurso sobre as reformas da previdência social**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 7 de julho de 2025.

Assentimento:

---

Gisele de Freitas  
Autora

---

Thiago de Melo Teixeira da Costa  
Orientador

Essa tese foi assinada digitalmente pela autora em 03/10/2025 às 08:58:28 e pelo orientador em 06/10/2025 às 15:17:14. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **EXVP.BSKC.62DB** e clique no botão 'Validar documento'.

Esta tese é dedicada à minha mãe, Conceição, por me ensinar que a educação é uma forma de libertação.

## **AGRADECIMENTOS**

Nenhum percurso se faz sozinho e esta tese reflete o apoio e colaboração de muitas pessoas e instituições ao longo dessa caminhada, aos quais sou profundamente grata.

Ao PPGADM e à UFV, agradeço por todo o suporte institucional, pela excelência do ensino e pela oportunidade de crescimento intelectual e profissional. Aos professores e ao GPPREV que me acompanharam nessa jornada me oferecendo oportunidade de aprender a cada dia. Em especial ao meu orientador, professor Thiago, pelas valiosas contribuições e pela confiança no meu trabalho ao longo de todo o processo. Sua escuta atenta e generosidade intelectual foram importantes para o desenvolvimento desta tese.

Ao IFSudesteMG, local que me acolheu profissionalmente e me concedeu apoio para que esse percurso pudesse ser concretizado, agradeço pelo apoio e pela compreensão ao longo do processo.

Ao CAPP/ISCSP da Universidade de Lisboa, por ter acolhido a minha pesquisa pelo período de investigação no exterior, oferecendo espaço e debates enriquecedores. Agradeço de maneira especial à professora Sandra, pela acolhida e pela orientação generosa durante minha estadia. Sua expertise, disponibilidade e conhecimento foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa. De igual maneira, agradeço à professora Maria Irene pela acolhida e cuidado durante o período de investigação. Sua responsabilidade acadêmica me trouxe ensinamentos que jamais esquecerei.

Às amigas, pelas palavras de incentivo nos momentos difíceis e pelas celebrações nos momentos de conquista.

Por fim, meus agradecimentos especiais à minha família, por ser base para todos os momentos de minha vida, por me ensinar o valor da educação e por estar ao meu lado com amor e paciência durante todos os anos de dedicação a este projeto. Também ao meu companheiro, Luciano, pela presença constante, apoio incondicional, compreensão nos momentos difíceis e apoio a cada decisão tomada, pelo amor que me fortaleceu nos momentos mais desafiadores, meu profundo agradecimento.

Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

“Lutar com a palavra/ é a luta mais vã/ no entanto lutamos/ mal rompe a manhã.” Os versos são do poeta e valem para sempre, uns lutam com o cimento armado. Com as leis. Outros, com os bisturis. Com máquinas – tantas e tão variadas lutas. Eu luto com a palavra. É bom? É ruim? Não interessa, é a minha vocação. (Lygia Fagundes Telles, “As Meninas”).

## RESUMO

FREITAS, Gisele de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2025. **Políticas Públicas no Brasil: uma proposta de análise sociocognitiva do discurso sobre as reformas da previdência social.** Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientador: Bruno Tavares.

Esta tese investiga como as reformas da Previdência Social no Brasil de 1998, 2003 e 2019 foram legitimadas por meio da manipulação discursiva, seguindo os preceitos da Abordagem Sociocognitiva (ASC) dos Estudos Críticos do Discurso (ECD), desenvolvida por Teun A. van Dijk. Partindo do reconhecimento de que o discurso atua como prática de poder e modelagem da cognição, o trabalho está estruturado em três pilares centrais: a guinada argumentativa de análise de políticas públicas, a abordagem sociocognitiva e as reformas da Previdência Social brasileira. A tese se estrutura em três artigos: o primeiro propõe um quadro teórico-metodológico para aplicação da abordagem sociocognitiva às políticas públicas; o segundo analisa as exposições de motivos das três grandes reformas com base no quadro do artigo um, evidenciando estratégias discursivas voltadas à construção da necessidade de reformas como fato inquestionável; e o terceiro artigo examina duas propagandas oficiais da reforma de 2019, revelando a simplificação da realidade e o uso de valores como justiça e igualdade como forma de legitimar mudanças que possuem impactos sociais. A pesquisa conclui que o discurso oficial atua como instrumento de dominação e fortalecimento da hegemonia, promovendo consensos que silenciam contradições e restringem o debate democrático. A contribuição teórica reside na integração inovadora entre ASC e análise de políticas públicas, oferecendo um novo instrumento teórico-metodológico para ser utilizado no campo de políticas públicas. Empiricamente, destaca-se a importância de compreender os discursos não como meros veículos de informação, mas como mecanismos centrais de produção e legitimação de políticas que afetam diretamente os direitos sociais, em um típico processo de manipulação discursiva.

Palavras-chave: reforma da previdência social; manipulação discursiva; Abordagem Sociocognitiva; Estudos Críticos do Discurso; políticas públicas

## ABSTRACT

FREITAS, Gisele de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2025. **Public Policies in Brazil: a proposal for a sociocognitive analysis of the discourse on social security reforms.** Adviser: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-adviser: Bruno Tavares.

This thesis investigates how the Social Security reforms in Brazil of 1998, 2003 and 2019 were legitimized through discursive manipulation following the precepts of the Sociocognitive Approach (ASC) of Critical Discourse Studies (ECD) developed by Teun A. van Dijk. Based on the recognition that discourse acts as a practice of power and modeling of cognition, the work is structured around three central pillars: the argumentative shift in public policy analysis, the sociocognitive approach, and the reforms of Brazilian Social Security. The thesis is structured in three articles: the first one proposes a theoretical-methodological framework for applying the socio-cognitive approach to public policies; the second one analyzes the explanatory statements of the three major reforms based on the framework of the first article, highlighting discursive strategies aimed at constructing the need for reforms as an unquestionable fact; and the third article examines two official advertisements for the 2019 reform, revealing the simplification of reality and the use of values such as justice and equality as a way of legitimizing changes that have major social impacts. The research concludes that the official discourse acts as an instrument of domination and strengthening of hegemony, promoting consensus that silences contradictions and restricts democratic debate. The theoretical contribution lies in the innovative integration between ASC and public policy analysis, offering a new theoretical-methodological instrument to be used in the field of public policies. Empirically, the importance of understanding discourses not as mere vehicles of information, but as central mechanisms for the production and legitimization of policies that directly affect social rights, in a typical process of discursive manipulation, is highlighted.

Keywords: social security reform; discursive manipulation; Sociocognitive Approach; Critical Discourse Studies; public policies

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO GERAL</b>	<b>09</b>
<b>ARTIGO 1: A FORÇA DO DISCURSO: ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA PARA COMPREENDER A MANIPULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>15</b>
1. INTRODUÇÃO	15
2. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, IDEIAS/CRENÇAS E DISCURSO	19
3. ESTUDOS CRÍTICOS DO DISCURSO E A ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS	27
4. ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA (ASC) COMPLEMENTANDO AS TEORIAS DO PROCESSO POLÍTICO (TPP): REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	44
<b>ARTIGO 2: ENTRE “NÓS” E “ELES”: MANIPULAÇÃO DISCURSIVA NAS EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA DE 1998, 2003 E 2019</b>	<b>47</b>
1. INTRODUÇÃO	47
2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	51
3. MANIPULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PERSPECTIVA DA ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA DO DISCURSO	58
4. PERCURSO METODOLÓGICO	63
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	68
5.1. Exposição de Motivos n. 12/MPAS (conjunta)	68
5.2. Exposição de Motivos EMI n. 29 – MPS/CCIVIL-PR	77
5.3. Exposição de Motivos EM n. 00029/2019 ME	84
5.4. A Construção do Discurso Oficial nas Reformas da Previdência 1995, 2003 e 2019	92
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS	99
<b>ARTIGO 3: O PAPEL DA PROPAGANDA OFICIAL NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: MANIPULAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA REALIDADE</b>	<b>106</b>
1. INTRODUÇÃO	106
2. MANIPULAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTUDOS CRÍTICOS DO DISCURSO	108
3. METODOLOGIA	112
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	116
5. CONCLUSÕES	130
REFERÊNCIAS	131
<b>CONCLUSÕES GERAIS</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS GERAIS</b>	<b>137</b>

## 1. INTRODUÇÃO GERAL

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu a Seguridade Social como um dos pilares centrais para construção de um Estado democrático e solidário, abrangendo três áreas: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Sobre a Previdência Social, esta possui a função de assegurar a proteção de trabalhadores e seus dependentes por meio de benefícios como aposentadoria, auxílio-doença, pensão por morte e outros (CF/88). A promessa é garantir uma rede de segurança para a população em momentos de vulnerabilidade. Contudo, desde o final dos anos 1990, o sistema previdenciário tem sido alvo de sucessivas reformas que, ao longo do tempo, têm reduzido benefícios e aumentado os requisitos para o acesso a direitos, colocando em risco a integridade do sistema (Giffin, 2007; Salvador, 2017; Fagnani, 2018; Pinto, 2019; Botelho; Costa; Silva, 2021; Oliveira *et al.*, 2021; Amaral; Costa; Lelis, 2022; Costa; Wiggan, 2023).

As três grandes reformas (Emenda Constitucional n. 20 de 1998, Emenda Constitucional n. 41 de 2003 e Emenda Constitucional n. 103 de 2019) impactam profundamente a classe trabalhadora, especialmente os mais vulneráveis, que dependem da Previdência como principal fonte de proteção financeira (Costa; Wiggan, 2023). O argumento central apresentado pelos que defendem as reformas é que a Previdência Social brasileira enfrenta um déficit crônico, tornando insustentável a continuidade do modelo atual. No entanto, a literatura sobre o tema não é unânime quanto à existência do déficit, sendo possível identificar diferentes interpretações sobre a situação financeira da Previdência (Dieese, 2007; Nulle; Moreira, 2019). Isso permite refletir sobre até que ponto as reformas são realmente necessárias ou se constituem um movimento estratégico para a redução de direitos sociais em favor de uma agenda econômica neoliberal.

Neste contexto, o discurso desempenha um papel central. O convencimento da opinião pública, a manipulação discursiva e a simplificação de questões complexas são práticas recorrentes no processo de legitimação de ideias (Fischer; Forester, 1993; Majone, 1989; Stone, 1989). O uso do discurso como instrumento de poder é um fenômeno presente em diversas políticas e sua análise pode revelar como as elites, por meio da comunicação oficial e de outros canais, como a mídia hegemônica, podem influenciar a percepção da sociedade sobre problemas e soluções propostas (Fischer; Forester, 1993; Fischer; Gottweis, 2012).

Conforme abordada nos Estudos Críticos do Discurso (ECD) em sua Abordagem Sociocognitiva (ASC), desenvolvida por Teun A. van Dijk, a manipulação discursiva pode ser entendida como “forma discursiva de reprodução do poder da elite que é contra os melhores interesses dos grupos dominados e que (re)produz a desigualdade social” (van Dijk, 2015, p.

240). A tese aqui sustentada é de que, no caso da reforma da Previdência Social no Brasil, a manipulação discursiva se manifesta principalmente na construção do déficit como um fato incontestável, na simplificação da realidade e nas promessas de justiça social, que nem sempre se concretizam para as camadas mais necessitadas da população.

Portanto, o **objetivo** desta pesquisa é investigar como as reformas da Previdência Social no Brasil, propostas via emenda constitucional, são legitimadas por meio da manipulação discursiva. Defende-se que, por meio da construção e disseminação de discursos oficiais, o discurso da reforma é manipulado pela classe política de modo a simplificar e ocultar as consequências reais dessas reformas, especialmente para as camadas mais vulneráveis da população. Por meio das exposições de motivos das reformas e das propagandas oficiais, o governo federal utiliza o discurso como uma ferramenta crucial para moldar a percepção pública sobre a necessidade e os benefícios dessas mudanças enquanto esconde ou minimiza seus efeitos prejudiciais para os trabalhadores de baixa renda e para a própria estrutura do sistema.

Para tanto, como objetivos específicos dessa tese, tem-se:

- a) Apresentar uma proposta de quadro de referência teórico-metodológico para a análise de políticas públicas, utilizando-se de conceitos da Abordagem Sociocognitiva (ASC) dos Estudos Críticos do Discurso (ECD), com foco na revelação do processo de manipulação discursiva;
- b) Analisar como a manipulação discursiva se manifesta nas exposições de motivos das propostas de reformas constitucionais da Previdência Social no Brasil ocorridas em 1998, 2003 e 2019;
- c) Investigar as principais estratégias de manipulação discursiva utilizadas na propaganda oficial da reforma da Previdência Social brasileira de 2019.

Justifica-se as escolhas feitas nesta tese pelos avanços no campo de políticas públicas na década de 1990, no qual a análise de políticas foi marcada por críticas à abordagem das décadas anteriores, principalmente no que se refere ao objetivismo e à racionalidade instrumental, e a ênfase nas ideias passou a ser considerada como fundamental para a compreensão de políticas públicas, dando origem a uma nova fase, a *argumentative turn* (Fischer; Forester, 1993) ou “guinada argumentativa” (Capella, 2015). O objetivo principal com a referida mudança é compreender como “os atores e esfera pública argumentam, retórica e deliberativamente, dentro e através dos discursos, especialmente aqueles embutidos nas práticas discursivas das instituições” (Fischer; Gottweis, 2012, p. 14, tradução nossa).

Mais do que constatar a importância das ideias, compreender como elas influenciam a produção de políticas públicas é, segundo Capella (2015), o que vem sendo proposto em parte pelos modelos de análise de políticas públicas, como o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003), o Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o Modelo de Coalizões de Defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Contudo, mesmo com todo esforço dedicado por pesquisadores no campo de políticas públicas e no campo da linguagem após 1990, o que se percebe, segundo Capella (2015), é que o sentido de ideia permanece impreciso nos modelos mais recentes de análise de políticas públicas.

Além disso, Campbell (2002) alerta para dificuldades persistentes nos estudos no campo de políticas públicas que tentam explicar como as ideias moldam as políticas, pois deixam aberto como as ideias e interesses se ligam e afetam mutuamente a produção de políticas públicas.

Béland e Cox (2010) apresentam o institucionalismo discurso ou construtivista, trazendo dinamismo para interpretação do mundo social e criticando os modelos neoinstitucionalistas por não explicarem a manutenção e a mudança institucional. Os autores acreditam que as mudanças institucionais podem ser compreendidas pela análise de como as ideias são geradas e difundidas pelos atores sociais por meio do discurso e que este tem o poder de convencer o público a promover alterações nas instituições. Contudo, o institucionalismo discursivo dá pouca ênfase aos contextos em que os discursos se localizam e em estabelecer quais ideias determinam fatos políticos (Schmidt, 2010), propiciando uma lacuna que merece atenção.

Diante do exposto, algumas questões que devem ser analisadas no campo de políticas públicas após 1990 são: As ideias e (ou) crenças importam, mas o que são ideias e (ou) crenças? Como ocorre a produção das ideias pelo indivíduo e como ideias e interesses se manifestam no discurso, no convencimento dos atores públicos, para produção de uma política pública? Como os discursos podem moldar e ser moldados pelas instituições?

Para tentar responder a algumas dessas questões, a utilização de abordagens multidisciplinares na ciência pode ser considerada importante para o avanço do conhecimento. No Brasil, vem sendo explorado o potencial teórico-metodológico baseado na interdiscursividade para estudar o papel da argumentação na formulação de políticas públicas. Resende (2017) tem trabalhado na elaboração de uma abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas (AIPP) por meio da Análise de Discurso Crítica (ADC) e, para tanto, utiliza as políticas públicas como objeto discursivo.

A Análise do Discurso Crítica ou *Critical Discourse Studies* ou Estudos Críticos do Discurso (ECD) tem se demonstrado uma proposta multidisciplinar aderente ao campo de

políticas públicas que complementa essa disciplina, proporcionando avanços teóricos no âmbito da guinada argumentativa, como já vem sendo demonstrado por Resende (2017). Então, cabe tornar explícito os potenciais ainda inexplorados do ECD para responder às questões abertas no campo de políticas públicas.

A ECD liga teoricamente a abordagem micro (linguagem, discurso, interação verbal e comunicação) à macro (poder, dominância e desigualdade), nas quais a noção fundamental é a de abuso de poder social de grupos e instituições que possuem acesso aos discursos e a ação desses grupos pode levar ao controle da mente dos dominados (van Dijk, 2015).

Dentre as diversas abordagens de ECD existentes, uma que desperta a atenção é a abordagem sociocognitiva desenvolvida por Teun A. van Dijk, pois o pesquisador levanta e responde questões como: o que são ideias ou crenças? (van Dijk, 1998); como o discurso, proferido por um indivíduo, controla a mente e a ação de grupos menos poderosos e quais as consequências disso? (van Dijk, 2005).

A escolha pela Abordagem Sociocognitiva de Teun A. van Dijk se justifica pelo fato de que essa perspectiva permite compreender a relação entre discurso, cognição e sociedade, propondo que o discurso não apenas representa a realidade, mas é um instrumento de manipulação que opera em diferentes níveis da sociedade. Neste sentido, a análise por meio da ASC dos discursos referentes à reforma da Previdência Social brasileira permite identificar como as elites políticas e econômicas utilizam a linguagem para reforçar um consenso social sobre a legitimidade dessas reformas, ao mesmo tempo em que marginalizam ou silenciam as vozes contrárias.

Em resumo, esta tese possui três pilares fundamentais: a análise de políticas públicas em sua guinada argumentativa; os Estudos Críticos do Discurso, com foco na Abordagem Sociocognitiva; e a Previdência Social brasileira, no contexto das reformas. A Figura 1 demonstra a ligação desses pilares de sustentação da tese que será apresentada na sequência.

Figura 1 - Modelo Teórico Analítico.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A tese está estruturada em três artigos. O primeiro aborda a aplicação da abordagem sociocognitiva (ASC) no campo de políticas públicas, focando na manipulação discursiva como um mecanismo ilegítimo de convencimento. Por meio da interação entre discurso, cognição e sociedade, o estudo explora como as crenças moldam as políticas públicas, influenciando decisões e práticas institucionais. A ASC destaca a importância de compreender os processos de formação das crenças e como elas são usadas para manipular o público. A pesquisa sugere que uma abordagem teórico-metodológica ligando o campo de políticas públicas e o da ECD oferece insights sobre os mecanismos de manipulação e pode avançar a literatura de análise de políticas públicas, identificando como o discurso pode impactar a criação e manutenção de políticas públicas.

O segundo artigo examina as exposições de motivos das principais propostas de emenda constitucional que alteram a Previdência Social no Brasil (EC n. 20/1998, EC n. 41/2003 e EC n. 103/2019), com foco na manipulação discursiva, que visa justificar a reforma por meio da construção de um suposto déficit e da necessidade de equilíbrio financeiro.

O terceiro artigo foca na análise da propaganda oficial do Governo Federal que acompanha a reforma de 2019, buscando identificar estratégias de manipulação discursiva para convencer a população sobre a necessidade de reforma, apesar de suas implicações negativas para os trabalhadores.

Esta tese contribui para o ESC e análise de políticas públicas ao investigar o papel central do discurso na formação e legitimação das reformas da Previdência Social no Brasil. Ao compreender os mecanismos de manipulação discursiva e como estes moldam a percepção social sobre questões como a Previdência Social, a pesquisa oferece subsídios para uma análise crítica mais profunda das relações de poder que influenciam a elaboração de políticas públicas e as suas consequências para os direitos sociais dos cidadãos.

## **ARTIGO 1: A FORÇA DO DISCURSO: ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA PARA COMPREENDER A MANIPULAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**RESUMO:** Este artigo propõe um quadro teórico-metodológico para a análise de políticas públicas a partir da Abordagem Sociocognitiva (ASC), desenvolvida por Teun A. van Dijk nos Estudos Críticos do Discurso (ECD). O estudo parte de lacunas no campo de políticas públicas quanto à compreensão do papel das crenças e discursos na formulação e legitimação de políticas. A ASC, ao considerar a cognição como mediadora entre discurso e sociedade, permite investigar como significados são construídos e como práticas discursivas, inclusive manipuladoras, afetam a produção de políticas. A proposta dialoga com as Teorias do Processo Político (TPP), tradicionalmente centradas em estruturas institucionais, agentes e processos. A integração entre TPP e ASC amplia o escopo analítico ao incluir fatores subjetivos e cognitivos na análise política. Como contribuição, o artigo oferece um referencial teórico inovador e propõe instrumentos analíticos que podem ser aplicados em estudos empíricos, aprofundando a compreensão sobre as dinâmicas discursivas no campo das políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Análise de Políticas Públicas; Abordagem Sociocognitiva; Estudos Críticos do Discurso; Manipulação discursiva; Teorias do Processo Político.

### **1. INTRODUÇÃO**

O estudo da Administração Pública pode adotar diferentes perspectivas epistêmicas e ontológicas, variando entre abordagens interpretativistas, racionalistas, empiristas, positivistas, pós-positivistas e pós-modernistas, de acordo com os objetivos da pesquisa (Ricucci, 2010). Essa diversidade também se reflete no campo das Teorias do Processo Político (TPP), no qual distintos modelos analíticos são empregados para compreender as políticas públicas. Desta forma, embora modelos consolidados como Institutional Analysis and Development Framework, Multiple Streams, Advocacy Coalition Framework, Policy Diffusion, Punctuated-Equilibrium e Social Construction and Policy Design sejam amplamente utilizados, há um crescente interesse na Narrative Policy Framework (NPF) (Nowlin, 2011; Petridou, 2014).

Desenvolvida por Jones e McBeth (2010), a NPF é uma abordagem positivista e quantitativa que examina narrativas políticas com base em sua estrutura, conteúdo e níveis de análise, permitindo sua aplicação em diversos contextos. Contudo, Gray e Jones (2016) sugerem que a NPF também pode ser explorada qualitativamente, sem perder seus elementos fundamentais. Atualmente, essa abordagem tem sido amplamente testada, expandindo suas fontes de dados e metodologias para compreender o papel das narrativas no processo político (Jones *et al.*, 2023).

O estudo das narrativas políticas, entretanto, tem origem em abordagens pós-positivistas e qualitativas, como as propostas por Stone (1989) e Fischer e Forester (1993), que enfatizam a construção social das narrativas. Essa perspectiva se insere nas abordagens discursivas das

políticas públicas, focando no discurso como meio de interpretar como os atores percebem e transformam a realidade (Durnova; Fischer; Zittoun, 2016).

A abordagem discursiva foi fortemente influenciada por Jürgen Habermas (Teoria da Ação Comunicativa) e Michel Foucault, quando, no final da década de 1980, cientistas políticos começaram a se preocupar com a questão do discurso nas políticas públicas. Dentre os pioneiros a tratar dessa questão, temos Frank Fischer (1980) e John Forester (1985), seguidos por Stone (1988), Majone (1989), Griggs e Hotwarth (2004) e Gottweis (1998), de acordo com Durnova, Fischer e Zittoun (2016).

Dentre as correntes da abordagem discursiva, tem-se a guinada argumentativa ocorrida na década de 1990, na qual a análise de políticas é marcada por críticas à abordagem das décadas anteriores, principalmente no que se refere ao objetivismo e à racionalidade instrumental, vindos da explicação de ciência desenvolvida por positivistas, e a ênfase nas ideias passa a ser considerada como fundamental para a compreensão de políticas públicas, dando origem a uma nova fase, a *argumentative turn* (Fischer; Forester, 1993) ou “guinada argumentativa” (Capella, 2015). O objetivo principal com a guinada argumentativa é compreender como “os atores e esfera pública argumentam, retórica e deliberativamente, dentro e através dos discursos, especialmente aqueles embutidos nas práticas discursivas das instituições” (Fischer; Gottweis, 2012, p. 14, tradução nossa).

Compreender como as ideias influenciam na produção de políticas públicas é, segundo Capella (2015), em parte proposto pelos modelos de análise de políticas públicas, como o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2003), o modelo do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e o modelo de coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Apesar de o sentido de ideias permanecer impreciso nos modelos mais recentes de análise de políticas públicas, sabe-se que está vinculado “às crenças dos atores a respeito de características associadas a uma política, suas visões de mundo e opiniões” (Capella, 2015, p. 257).

Campbell (2002) identifica que existem dificuldades persistentes nos estudos no campo de políticas públicas que tentam explicar como as ideias moldam as políticas ao não desenharem de forma satisfatória os mecanismos causais que ligam as ideias aos resultados da elaboração das políticas, deixando aberto como as ideias e interesses se ligam e afetam mutuamente a produção de políticas públicas.

Nesta seara, pode-se evidenciar também as escolas de pensamento do neo-institucionalismo (histórico, da escolha racional e sociológico) que buscam destacar o papel das instituições e suas relações com os resultados sociais e políticos (Hall; Taylor, 2003). Dentre

essas escolas, o institucionalismo sociológico chama a atenção por apresentar uma dimensão cognitiva do impacto das instituições, na qual a ação está ligada à interpretação, ou seja, as práticas institucionais comuns nascem de um processo de discussão interpretativo entre os atores e os indivíduos se utilizam dos modelos institucionais disponíveis e os confeccionam ao mesmo tempo (Hall; Taylor, 2003).

Béland e Cox (2010) relacionam ideia e política, criticando os modelos neoinstitucionalistas por possuírem foco nas instituições, mas com limitações em explicar a manutenção e a mudança institucional, tendo como pressupostos o estado de equilíbrio, relações de causalidade lineares e mudanças acontecendo apenas quando um elemento externo é introduzido ao sistema. Para esses autores, ideias são crenças que se formam entre pensamentos, desejos, emoções e interesses, como uma espécie de ordenamento cognitivo do mundo que guia os atores sociais em suas decisões e preferências.

Nessa perspectiva, Béland e Cox (2010) apresentam o institucionalismo discurso ou construtivista, trazendo dinamismo para interpretação do mundo social, pois a ação dos atores sociais depende da percepção que possuem do mundo social, tornando a questão das instituições imprevisível. Acreditam que as mudanças institucionais podem ser compreendidas pela análise de como as ideias são geradas e difundidas pelos atores sociais por meio do discurso e este tem o poder de convencer o público a promover alterações nas instituições.

Schmidt (2010) considera esse novo tipo como complementação aos três tipos de neo-institucionalismo, já Hay (2010) e Blyth (2010) o consideram uma ruptura entre o institucionalismo discursivo e os três tipos de neo-institucionalismo. Independente de ser uma complementação ou ruptura, o institucionalismo discursivo dá pouca ênfase aos contextos em que os discursos se localizam e em estabelecer quais ideias determinam fatos políticos (Schmidt, 2010), propiciando uma lacuna que merece atenção nos estudos atuais.

Diante do exposto, ficam evidentes algumas questões que devem ser consideradas no campo de políticas públicas após 1990, como: as ideias e (ou) crenças importam, mas o que são ideias e (ou) crenças? Como elas se manifestam na interação e (ou) no discurso? Como o convencimento pode ser identificado no discurso? Como os discursos podem moldar e ser moldados pelas instituições?

Para tentar responder a algumas dessas questões, a utilização de abordagens multidisciplinares na ciência pode ser considerada importante para o avanço do conhecimento e, nesta ótica, pensar em abordagens que englobem a questão das ideias e (ou) crenças, argumento e discurso parece ser um movimento que permite o avanço no campo de políticas públicas.

Nesse contexto, Resende (2017) destaca o potencial dos Estudos Críticos do Discurso (ECD) para análise de políticas públicas, centrando seu trabalho na elaboração de uma abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas (AIPP), optando pela abordagem de Fairclough e pela dimensão tridimensional do discurso (texto, prática discursiva e prática social). Tomando as políticas públicas como objeto discursivo, a AIPP pretende traçar um modelo teórico-metodológico de pesquisa comprometido com a mudança social e voltado para as desigualdades estruturais (gênero, classe e raça) e suas interseccionalidades. Nesse sentido, crenças, valores e ideias importam, estão presentes nos textos (orais, escritos, visuais, multimodais) e podem ser analisados sob a ótica crítico-discursiva (Resende, 2017).

Os ECD possuem uma série de pesquisadores importantes, como Norman Fairclough, Teun van Dijk, Gunther Kress, Theo van Leeuwen e Ruth Wodak. Dentre eles, van Dijk chama a atenção por seu diferencial em relação aos demais ao incluir o elemento cognitivo como mediador na relação entre discurso e sociedade, com sua Abordagem Sociocognitiva (ASC), em que o foco está em como as ideias são formadas e quais delas são relevantes para moldar ou serem moldadas pelo discurso. A tese de van Dijk (2016) é que as relações entre discurso e sociedade são cognitivamente mediadas, pois, por serem tipos de estruturas diferentes, não podem entrar em uma relação causal direta, uma vez que, caso isso fosse possível, todos os utilizadores da língua na mesma situação social falariam e escreveriam as mesmas coisas e da mesma maneira.

Ademais, van Dijk (2015) desperta atenção por tratar a questão do convencimento, mais precisamente sobre a reprodução discursiva de abuso de poder e dominação, dando ênfase à noção de manipulação, mecanismo ilegítimo de convencimento que se desenvolve por meio da fala e (ou) da escrita em uma sociedade e é ocasionada na mente dos indivíduos, podendo ser explicitada por meio de análise do discurso. A noção sobre manipulação é de crucial importância para uma democracia, já que atores políticos, considerados indivíduos racionais, orientados por interesses e buscando o universalismo abstrato, privilegiando o consenso, constituem algo prejudicial à democracia, silenciando as vozes dissidentes e, por este motivo, é necessária uma vertente que mostre a impossibilidade da erradicação do antagonismo sem exclusão (Mouffe, 2003). Portanto, estar atento aos mecanismos de manipulação é um aspecto crucial em políticas públicas, já que são meios ilegítimos de convencer uma sociedade sobre o que de fato é relevante.

A aplicação da ASC no campo das políticas públicas ainda é limitada, sendo utilizada principalmente com enfoque metodológico, utilizando apenas parte da abordagem de van Dijk.

Estudos anteriores empregaram essa abordagem para analisar discursos ideológicos sobre o *welfare state* (Gunders, 2000), a situação de rua (Torres-Ruiz, 2018; Resende, 2020, 2022), a mídia russa e políticas energéticas (Hagverdiyeva; Mazici, 2018), o apoio ou desafio dos usuários de drogas à ideologia proibicionista (Askew; Bone, 2019), além de estratégias discursivas em debates agrícolas em Buenos Aires (Liaudat, 2019), movimentos sociais brasileiros e afroperuanos e políticas educacionais antirracistas (Silva, 2021) e para investigar a comunicação sobre a legitimação e a deslegitimação das universidades públicas no Brasil em contextos políticos específicos (Lacerda; Santos, 2023). Nesta perspectiva, constata-se um potencial excipiente de aproximação do campo dos ECD e políticas públicas que sugere um aprofundamento nos estudos.

No campo dos Estudos Organizacionais brasileiros, por exemplo, Couto e Carrieri (2022) propõem um protocolo de análise, na espécie de um roteiro, para servir de referencial metodológico a partir da ASC. Couto, Correia e Carrieri (2022) utilizam esse protocolo para analisar criticamente a liderança política de Jair Bolsonaro durante a pandemia do Coronavírus, respondendo a perguntas direcionadoras, propostas no protocolo, no que se refere a memória pessoal, contexto e memória social.

Semelhante ao desenvolvido por esses pesquisadores, mas adicionando o potencial como referencial teórico da ASC e explorando seus três pilares (Discurso, Cognição e Sociedade), o presente artigo tem como objetivo apresentar uma proposta de quadro de referência teórico-metodológico para a análise de políticas públicas, utilizando-se de conceitos da ASC dos ECD, com foco na revelação do processo de manipulação discursiva. Essa abordagem mostra-se adequada e com potencial de avanços na literatura de análise de políticas públicas por possibilitar explicitar como as ideias são formadas e como o indivíduo convence os demais atores, até mesmo por meios ilegítimos como a manipulação, no processo de produção e manutenção de determinada política pública.

## **2. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, IDEIAS/CRENÇAS E DISCURSO**

A definição de política pública não é única e universal, contudo, é identificável um núcleo comum que perpassa os diversos conceitos existentes, segundo o qual política pública é “o que quer que os governos escolham fazer ou não fazer” (Dye, 2016, p. 1), com o objetivo de resolver problemas públicos. Apesar de a ação ou a inação do governo ocupar a atenção humana desde a antiguidade (Dunn, 1994; Smith; Larimer, 2009; Deleon, 2008), a história de origem do campo de estudos de políticas públicas converge no ponto de partida chamado Harold Lasswell, na década de 1950 (Deleon, 2008; Smith; Larimer, 2009; Capella, 2015).

Lasswell (1951), pautado tanto em seu interesse acadêmico como em sua experiência prática no governo estadunidense, tentou estabelecer os objetivos, métodos e propósitos do que as ciências políticas deveriam se tornar (Smith e Larimer, 2009). Ele pensava as ciências políticas “como as disciplinas preocupadas em explicar o processo de formulação e execução de políticas e em localizar dados e fornecer interpretações relevantes para os problemas políticos de um determinado período” (Lasswell, 1951, p. 14, tradução nossa).

De acordo com Lasswell (1951), o campo seria marcado por uma perspectiva interdisciplinar (economia, sociologia, psicologia, outras ciências sociais e outras ciências), com teorias e métodos sofisticados, principalmente métodos quantitativos desenvolvidos à época, com o máximo de objetividade e neutralidade científica, o que remete à necessidade de pessoas altamente qualificadas e treinadas para as ciências políticas.

Na visão de Lasswell, seria importante a integração entre pesquisadores, conselheiros políticos e tomadores de decisões finais para resolução de problemas fundamentais do homem na sociedade e a nível mundial, levando em consideração passado, presente e futuro, com instituições proporcionando levantamentos contínuos, devido aos contextos mutáveis. Além disso, deveria ser orientada para valores democráticos, ou seja, decisões que visassem a dignidade humana em teoria e fato (Lasswell, 1951).

A proposta de Lasswell ajudou a criar um campo disciplinar, contudo, autores como Deleon (2008), Smith e Larimer (2009) e Capella (2015) relatam críticas apresentadas ao seu trabalho. Uma delas se refere ao caráter democrático, uma vez que a proposta solidifica a formação de um conjunto de especialistas influenciando na formulação da política, sem definir com exatidão o papel do cidadão nesse processo. Ademais, Lasswell considera possível estudar a política de forma objetiva e independente de quem observa, o que hoje é considerado impossível, visto que as pessoas são dotadas de valores e responsáveis pela construção de sentido na identificação de um problema e formulação de uma política. Outro ponto de atenção é que Lasswell coloca os fatos a serviço dos valores, sem reconhecer que eles podem ser, na verdade, conflitantes. Ademais, a elevada ênfase nos métodos quantitativos não consegue absorver a realidade e sua complexidade e foi criticada por uma série de problemas de ampla escala que exigiam mais do que números precisos, como, por exemplo a guerra do Vietnã em 1960, a Guerra contra a Pobreza em 1960 e a crise energética em 1970 (Deleon, 2008; Smith; Larimer, 2009; Capella, 2015).

Apesar das críticas, a proposta de Lasswell serviu de estímulo para o debate da década seguinte sobre o processo de produção de políticas públicas (Capella, 2015). Entretanto, a análise de políticas não impactou de forma substantiva os formuladores de políticas, pois os

analistas permaneceram distantes dos centros de poder de tomada de decisão, e nestes o que imperava eram as necessidades políticas (Deleon, 2008).

O período da década de 1960 em diante é marcado pelo desenvolvimento de métodos e técnicas de análise de políticas oriundos da engenharia, da pesquisa operacional, da análise de sistemas e da matemática aplicada, num esforço contínuo de decomposição dos problemas em seus componentes fundamentais, com predomínio em identificar, selecionar e estimar os benefícios e custos das políticas (Dunn, 1994). Essa nova orientação é denominada por Schick (1977 apud Dunn, 1994) de *analycentric turn*, traduzido por Capella (2015) como “guinada analítica”.

A guinada analítica foi influenciada por organizações de pesquisa sem fins lucrativos, os *think tanks*, que disseminavam técnicas de análise para agências governamentais e para a comunidade acadêmica (Dunn, 1994). Com técnicas instrumentalmente racionalistas (análise custo-benefício, programação linear, modelagem de sistemas e orçamento de programas) sob o guarda-chuva positivista, a análise política tecnicamente sofisticada pôde ser considerada responsável pelo desastre político (Dryzek, 1993). Deleon (1988, p. 96, tradução nossa) conclui que “se os programas da Grande Sociedade, o Vietnã e as crises energéticas ensinaram alguma coisa aos estudiosos e profissionais da política, deveria ter sido humildade em relação ao poder de suas ferramentas e papéis na tomada de decisões de políticas”.

Na década de 1990, então, a análise de políticas é marcada por críticas à abordagem das décadas anteriores, principalmente no que se refere ao objetivismo e à racionalidade instrumental, vindos da explicação de ciência desenvolvida por positivistas. “O positivismo na análise de políticas pode ser caracterizado em termos de uma crença de que as intervenções políticas devem ser baseadas em leis causais da sociedade e verificadas por observação empírica neutra” (Dryzek, 1993, p. 218). A realidade mostra, no entanto, que essa visão positivista da política é falha em parte, pois as leis gerais da sociedade são obscuras; os objetivos da política não são claros e são incontroversos, o que dificulta especificar variáveis dependentes para análise causal; as ações intencionais dos seres humanos podem modificar as generalizações causais; e os resultados das declarações causais somente podem ser verificados após a intervenção ocorrer e não apenas por testes empíricos (Dryzek, 1993).

Sob a perspectiva da racionalidade instrumental, as técnicas acabam por prescrever a política com base no método e não em relações causais observáveis empiricamente, o que solidifica as conclusões do analista, mas não evidencia hipóteses causais (Capella, 2015). Desta forma, as conclusões das análises são obscurecidas, uma vez que dependem das alternativas políticas escolhidas para análise, dentre outras que poderiam ser utilizadas (Dryzek, 1993), ou

seja, “as conclusões das análises dependem das alternativas selecionadas, sobre as quais pesam os valores dos analistas durante o processo de escolha” (Capella, 2015, p. 244).

Concluindo, análises pautadas apenas no objetivismo e na racionalidade instrumental não seriam suficientes para compreender uma política pública, existindo outro elemento que é essencial nesse processo, as ideias e como elas são formadas.

Então, diante das limitações expostas para análise de políticas pautadas no objetivismo e na racionalidade instrumental, a importância das ideias começa a ser levantada como fundamental para a compreensão da formulação de políticas no final da década de 1980, dando sentido ao que Fischer e Forester (1993) chamam de *argumentative turn* ou “guinada argumentativa” para Capella (2015).

O papel das ideias começa a chamar a atenção quando Majone (1989) afirma e desenvolve o seguinte pensamento: “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 etapas do processo de formulação de políticas” (Majone, 1989, p. 1).

Segundo Majone (1989, p. 1, tradução nossa), “Os partidos políticos, o eleitorado, o legislativo, o executivo, os tribunais, a mídia, grupos de interesse e especialistas independentes se envolvem em um processo contínuo de debate e persuasão mútua”. Assim, para Majone, a formação de políticas públicas não pode ser analisada apenas em termos de poder, influência e barganha, uma vez que o político se utiliza de argumentos para esclarecer sua posição e para atrair mais apoiadores.

Desta forma, a discussão no processo de formulação de políticas, baseada na dialética, poderia produzir resultados que vão além dos métodos autoritários ou tecnocráticos, pois o argumento dialético parte de um conjunto de pontos de vista existentes em uma comunidade, cujo entendimento compartilhado sobre o assunto em discussão promove a participação de todos com oportunidades de defesa e crítica dos argumentos apresentados, contribuindo para a deliberação pública por meio da crítica, defesa e educação (Majone, 1989 ). A proposta de Majone (1989, p. 7, tradução nossa) era “descobrir as principais implicações de uma concepção dialética na análise de política”.

Para justificar esse entendimento, Majone (1989) critica a metodologia utilizada por analistas centrada na preocupação com as decisões tomadas e não com a forma como são tomadas, chamada de decisionismo. A abordagem decisória surge nos anos 1950, após a Segunda Guerra Mundial, com elaboração de conselhos aplicando o método científico de análise dos dados coletados em operações reais. Esse trabalho era desenvolvido por oficiais

militares ou administradores de alto escalão e direcionado a pessoa ou pequeno grupo de pessoas que encomendava os estudos. Apesar de na década de 1960 os problemas terem se modificado, tornando-se maiores e mais complexos, até a década de 1970 ainda se percebia a fidelidade à metodologia decisória.

Majone (1989), para refletir sobre o papel importante das ideias, desenvolve que o decisionismo possui limitações: assume a existência de um único tomador de decisão ou de um grupo que atua como unidade e dessa forma ocorre a omissão da persuasão e negociação nos processos interativos, uma vez que não considera o conflito entre interesses e pontos de vistas diferentes; não há distinção entre políticas (que possuem resultados de longo prazo) e decisões (momento imediato); há preocupação exclusiva com os resultados e desinteresse pelos processos que os produzem e não se leva em consideração a relevância dos argumentos justificadores no debate político.

Majone (1989) ainda defende que o decisionismo considera os problemas políticos como quebra-cabeças que possuem solução correta, objetivos claros e informações suficientes, com soluções encontradas por cálculos. Contudo, adverte que, se isso fosse possível, as políticas bem planejadas não poderiam ser executadas de forma divergente como ocorre na prática. Ou seja, “mais do que solucionar problemas de forma tecnocrática, analisar políticas significa aproximar fato e valor, coletar evidências, desenvolver argumentos e persuadir amplas audiências em torno de ideias” (Capella, 2015, p. 248).

Outra importante contribuição foi a de Stone (1989), que, assim como Majone (1989), retrata a importância das ideias para a formulação de políticas. O objetivo de Stone foi mostrar como os atores políticos usam as narrativas para manipular as características dos problemas, fazendo parecer que estão simplesmente descrevendo fatos. Segundo Stone (1989), entre as diferentes possibilidades de se visualizar um problema, os atores agem como se estivessem tentando encontrar a verdadeira causa, mas o que está no plano de fundo é a luta para influenciar qual ideia será selecionada para orientar a política, e, sendo assim, “Conflitos políticos sobre histórias causais são, portanto, mais do que afirmações empíricas sobre sequência de eventos. São brigas sobre a possibilidade de controle e a atribuição de responsabilidade” (Stone, 1989, p. 283, tradução nossa).

Stone (1989) também retrata a importância das ideias na formulação de políticas, trabalhando principalmente na explicação de como as dificuldades se transformam em problemas entrando para a agenda. Ela utiliza três correntes de pensamento da literatura da agenda: a que se centra na identidade e características dos atores, a da natureza das dificuldades

ou danos e a do uso da linguagem e dos símbolos, para pensar sobre como o argumento causal funciona na política.

Por meio de uma visão construcionista, Stone desenvolve o conceito de que situações reais sempre são mediadas por ideias, as quais são criadas, mudadas e disputadas na política, em um verdadeiro processo de manipulação entre os atores concorrentes para influenciar a orientação política (Stone, 1989).

Os problemas, portanto, estariam relacionados à percepção dos atores, e a argumentação e a linguagem seriam fundamentais para os estudos em políticas, nos quais o discurso político representa estrategicamente um problema de acordo com um ponto de vista deliberadamente escolhido para promover determinado curso de ação. Dessa forma, os problemas não podem ser diagnosticados simplesmente na realidade empírica e tratados por ferramentas e técnicas, como preconiza a visão racionalista (Capella, 2015).

Fischer e Forester (1993) consideram a *argumentative turn* um avanço prático, teórico e político no campo e apresentam vários estudos sobre a análise e o planejamento de políticas como processo prático de argumentação. Os autores destacam que as afirmações dos analistas não podem ser tomadas como verdades inquestionáveis, mas a produção dessas afirmações deve ser estudada criticamente, pois para fazerem um bom trabalho os analistas apresentam argumentos práticos, coerentes internamente e atraentes externamente, como forma de persuadir o público diverso de uma política. Além disso, os argumentos podem ser distorcidos por desigualdade ou recursos e por relações e jogos de poder, nesses casos, encontramos o processo denominado de “manipulação cívica” (Fischer; Forester, 1993).

Ademais, Fischer e Forester (1993) apontam vantagens em entender a análise e o planejamento de políticas como processos argumentativos, dentre elas: permite identificar as estratégias comunicativas e retóricas utilizadas para formular e construir os problemas que despertam o interesse; visão profundamente prática, identificando a afirmação, quando é feita, por quem, em que linguagem e estilo, lealdades e concorrência; revela a micropolítica, pois permite a compreensão do exercício complexo de poder e crenças na definição da agenda, sendo relevante o que é dito e o não dito; permite avaliar a rede organizacional traçada, inclusive no que se refere a conflito de interesse pessoal e institucional; revela a macropolítica, pois permite identificar que um mesmo problema pode ser representado em muitas linguagens, discursos e enquadramentos; e serve como aprendizado para experiências futuras, tendo funções potencialmente pedagógicas.

Fischer e Gottweis (2012) complementam os temas desenvolvidos por Fischer e Forester (1993) trazendo contribuições baseadas em análise do discurso, democracia deliberativa,

planejamento colaborativo, análise de quadros interpretativos, institucionalismo discursivo, novas mídias, performatividade na argumentação retórica, narração, imagens, semiótica, aprendizagem transformadora, dentre outros, principalmente nos Estados Unidos (EUA) e na Europa.

Fischer e Gottweis (2012) baseiam-se em um contexto de mundo mais complexo, conectado em rede, heterogêneo, turbulento e globalizado no qual é necessário enfatizar a natureza multifacetada da ação humana, não redutível a variáveis puramente empíricas, mas sim culturalmente moldadas, com seres comunicativos e socialmente motivados e emocionalmente fundamentados. Para os autores, em um mundo desordenado e em constante construção, a utilização de métodos de pesquisa que consideram a realidade estável e a espera de ser descoberta podem conduzir a erros.

Fischer e Gottweis (2012, p. 2, tradução nossa) enfatizam que “a abordagem argumentativa rejeita a ideia de que a análise de políticas possa ser uma aplicação direta de técnicas científicas” e tomam o argumento como ponto de partida da análise, examinando as maneiras segundo as quais eles são combinados e empregados no processo político. Assim, “a abordagem trabalha para entender e reconstruir o que os analistas de políticas fazem, quando o fazem, para entender como suas descobertas e conselhos são comunicados e como esses conselhos são entendidos e empregados por aqueles que recebem” (Fischer; Gottweis, p. 2-3, 2012, tradução nossa).

Fischer e Gottweis (2012) ainda esclarecem as distinções entre os conceitos-chave de argumentação e discurso. A argumentação seria o “processo pelo qual as pessoas procuram chegar a conclusões por meio da razão” (p. 9). Já o discurso seria um termo mais abrangente, incorporando “um corpo de conceitos e ideias que circunscrevem, influenciam e moldam a argumentação” (p. 10). “O foco é, portanto, como os atores e esfera pública argumentam, retórica e deliberativamente, dentro e através de discursos, especialmente aqueles embutidos nas práticas discursivas das instituições” (Fischer; Gottweis, 2012, p. 14), ou seja, os autores reconhecem o papel do discurso na formulação de políticas.

Howarth e Griggs (2012) utilizam a concepção de que discurso “é uma dimensão constitutiva das relações sociais que não apenas descreve ou torna conhecida uma realidade preexistente ou subjacente, mas, em vez disso, ajuda a trazer essa realidade à existência” (Howarth; Griggs, 2012, p. 306, tradução nossa). O trabalho dos autores tem por objetivo demonstrar que a análise de política pós-estruturalista contribui com ferramentas e conceitos importantes para os estudos políticos críticos.

Desta forma, os autores acreditam que toda estrutura discursiva é desigual, heterogênea e hierárquica, argumentando “que os discursos políticos são estabilizados e desafiados por múltiplas operações hegemônicas cuja estrutura geral consiste nas lógicas da equivalência e da diferença” (Howarth; Griggs, 2012, p. 310, tradução nossa). O conceito de hegemonia utilizado baseia-se na concepção de Gramsci, que Howarth e Griggs (2012, p. 313, tradução nossa) descrevem como “conjunto complexo de práticas destinadas a obter consentimento ativo e passivo dos principais atores sociais em um determinado bloco histórico, ao mesmo tempo em que assegura a adesão de outros”.

Além disso, utilizam a lógica lacaniana da fantasia para explicar o prazer que os sujeitos sentem ao se identificar com certos significantes e figuras. Para Howarth e Griggs (2012), as fantasias servem para organizar a forma como percebemos a realidade e estruturar a compreensão das relações sociais. Para conduzir uma análise crítica de políticas, Howarth e Griggs (2012) propõem uma abordagem com cinco etapas: problematização (pois existem várias problematizações consideradas por diferentes grupos e subjetividades no que se refere a um fenômeno particular); reprodução (na qual a admissão de uma hipótese está baseada em se ela explica o fenômeno ou problema em questão); lógicas do discurso (que captam as regras de uma prática e suas operações, podendo ser utilizada a análise crítica do discurso); articulação, julgamento e crítica; e explicação crítica e avaliação normativa. O objetivo é a geração de alternativas positivas para a organização social e política.

Schramm (2012), partindo de uma visão construtivista, acredita que a política pública é feita de forma mediada, seletiva, parcial, incompleta, contestável e politicamente tendenciosa, sendo a virada argumentativa um marco importante na análise de políticas públicas. Seu foco está nos discursos, pois neles estão inscritos a maneira como a língua é usada, suposições, atitudes, valores, crenças e hierarquias correlacionadas, ou seja, o não dito é fundamental.

Schramm (2012) estuda o discurso sob a perspectiva da semiótica (estudo dos signos), fundamentada na abordagem semiótica da análise cultural, que defende que a cultura de uma sociedade tem como base uma grade interpretativa composta por distinções binárias inter-relacionadas que medeiam e constituem as relações sociais, favorecendo alguns em detrimento de outros. Esses binários, uma vez estabelecidos na sociedade, permitem processos de reformas em políticas públicas consistentes com valores estabelecidos, e Schramm (2012) estuda particularmente a reforma do bem-estar nos EUA.

O autor mostra como os lobbies empresariais poderosos e conservadores defendem que o bem-estar é caro e imoral, como uma espécie de dependência, assim como a dependência química. Schramm (2012) acredita que uma forma de combater esse pensamento enraizado na

sociedade é reconhecer esse discurso e movimentar novos discursos, ou seja, por meio da transformação discursiva de como se fala sobre os problemas.

Schramm (2012, p. 264, tradução nossa) conclui que “Estudar fontes semióticas de identidade pode nos permitir ver como confiamos em uma estrutura subjacente de inteligibilidade de maneira que correm o risco de reinscrever velhos preconceitos mesmo em novos contextos”. Dessa forma, mesmo o discurso não sendo a única força impulsionadora para colocar os pobres na parte inferior da estrutura ocupacional, é um recurso poderoso utilizado pelos atores para fazer parecer que a pobreza é inevitável.

No Brasil, Resende (2017) retoma a conferência de Fischer na Universidade de Brasília de 2016 para destacar o papel da argumentação na busca por análise e formulação de política centrada na linguagem como foco alternativo à ciência dominante e, levando em consideração a característica complexa e multifacetada das políticas públicas, acredita no potencial da metodologia baseada na interdiscursividade.

Nessa perspectiva, a autora tem trabalhado na elaboração de uma abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas (AIPP) por meio da Análise de Discurso Crítica (ADC). Tomando as políticas públicas como objeto discursivo, a AIPP pretende traçar um método de pesquisa posicionado, ou seja, comprometido com a mudança social e voltado para as desigualdades estruturais (gênero, classe e raça) e suas interseccionalidades. Nesse sentido, crenças, valores e ideias importam e estão presentes nos textos (orais, escritos, visuais, multimodais), podendo ser analisados sob a ótica crítico-discursiva (Resende, 2017).

### **3. ESTUDOS CRÍTICOS DO DISCURSO E A ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS**

A Análise de Discurso Crítica, termo cunhado por Norman Fairclough na década de 1980, é uma disciplina voltada ao estudo de problemas sociais e considerada uma abordagem teórico-metodológica arraigada na Linguística Crítica e nas Ciências Sociais, consolidando-se em 1991 com o simpósio sobre ADC em Amsterdã (Magalhães; Martins; Resende, 2017). Esse simpósio reuniu nomes como Norman Fairclough, Teun van Dijk, Gunther Kress, Theo van Leeuwen e Ruth Wodak, que firmaram uma rede denominada Critical Discourse Studies ou Estudos Críticos do Discurso (ECD), atualmente considerado um paradigma estabelecido na linguística (Wodak; Meyer, 2015).

Os ECD se diferenciam dos estudos do discurso tradicionais, como, por exemplo, a escola francesa, por serem orientados para problemas expressos explicitamente e de forma

antecipada (Wodak; Meyer, 2015). Portanto, são considerados um movimento científico interessado na prática e na reprodução discursiva do abuso de poder social, na dominância e na desigualdade em um contexto social e político, bem como os modos de resistência (van Dijk, 2005).

O poder social é considerado como controle das ações de um grupo por outros grupos, e o abuso se dá quando o controle é no interesse daqueles que exercem o poder e contra os interesses dos controlados, sendo denominado abuso de poder social, conceito fundamental no ECD (van Dijk, 2015). As referidas ações podem ser ações comunicativas, materializadas por meio do discurso e, portanto, o abuso de poder social pode ocorrer por reprodução discursiva (van Dijk, 2015).

Além disso, os ECD estão interessados no poder social de grupos e instituições, pois estes, denominados elites simbólicas, possuem acesso aos discursos, seja por força, por dinheiro, status, fama, conhecimento, informação e (ou) cultura, e a ação desses grupos pode levar ao controle da mente dos dominados de forma direta ou indireta (van Dijk, 2015).

Por conseguinte, os ECD centram-se nos modos como as estruturas do discurso põem em prática, confirmam, legitimam, reproduzem ou desafiam relações de poder e de dominância na sociedade, possuindo o papel de ligar teoricamente a abordagem micro (linguagem, discurso, interação verbal e comunicação) à macro (poder, dominância e desigualdade) (van Dijk, 2005, 2015).

Para tanto, observa-se que os ECD possuem várias abordagens teóricas, atuando sobre temas diversos, mas o que as une é o objetivo de mudança social, explicitando as relações de poder, hierarquização, exclusão e subordinação, e pretende ter relevância prática, detectando os meios linguísticos utilizados pelas elites para solidificar a desigualdade na sociedade (Wodak; Meyer, 2015). Ademais, considera a língua como prática social, socialmente constitutiva e condicionada em que o contexto de uso da linguagem é um elemento crucial (Wodak; Meyer, 2015).

Desta forma, o que vai distinguir qual a abordagem dos ECD a ser utilizada por uma pesquisa depende da questão de pesquisa, do objeto a ser investigado, da natureza dos dados, dos interesses do pesquisador e dos contextos de pesquisa, ou seja, não há problema na existência de um pluralismo metodológico, desde que os resultados possam contribuir para a apoderação social de grupos dominados (van Dijk, 2005, 2015).

Apesar de não possuírem um método específico e único, os ECD são baseados em objetivos de pesquisa críticos que devem ser investigados por métodos que se adequem a eles, segundo os quais o termo “crítico”, vindo da Escola de Frankfurt, possui o sentido não como

no senso comum, representando algo negativo, mas como fenômeno que pode ser questionado (Wodak; Meyer, 2015).

Desta forma, os ECD não são neutros, pois existe o compromisso do analista em favor dos grupos dominados da sociedade (van Dijk, 2005, 2015). O papel do analista do discurso refere-se a tomar uma posição explícita na busca pela compreensão, exposição, análise e resistência ao abuso de poder e à desigualdade social, considerando os discursos produzidos na interação social. O analista lida, portanto, com problemas sociais e assuntos políticos em uma abordagem multidisciplinar, buscando explicar a interação social, a estrutura social e a estrutura do discurso (van Dijk, 2005, 2015).

Resumindo, os ECD são considerados um movimento científico interessado na prática e reprodução discursiva do abuso de poder social, na dominância e na desigualdade em um contexto social e político, bem como nos modos de resistência (van Dijk, 2005), sendo o abuso de poder social caracterizado pelo controle das ações de um grupo por outros grupos, no interesse daqueles que exercem o poder e contra os interesses dos controlados (van Dijk, 2015). Sendo assim, os ECD centram-se nos modos como as estruturas do discurso põem em prática, confirmam, legitimam, reproduzem ou desafiam relações de poder e de dominância na sociedade, possuindo o papel de ligar teoricamente a abordagem micro (linguagem, discurso, interação verbal e comunicação) à macro (poder, dominância e desigualdade) (van Dijk, 2005, 2015).

Tratando o abuso de poder social e dominação por meio de uma abordagem multidisciplinar, a Abordagem Sociocognitiva (ASC) dos ECD, proposta por Teun A. van Dijk, procura compreender a manipulação por não existir uma teoria sistemática sobre o assunto e propõe a análise triangular dos elementos discurso, cognição e sociedade (van Dijk, 2015, 2021). No geral, o que se busca compreender diz respeito às relações de poder na produção e reprodução de crenças (van Dijk, 2016).

O **discurso** é o objeto central de qualquer ECD e pode ser definido como o uso da linguagem em texto ou fala, escrita ou oral, bem como os elementos semióticos como gestos, expressões faciais, tipografia e imagens, envolvidos em um evento comunicativo e (ou) interacional (van Dijk, 2005, 2012, 2015). As estruturas do discurso em si não são manipuladoras, exigindo para tal uma situação comunicativa específica e averiguar a forma como participantes as interpretam em seus modelos de contexto e os resultados gerados (van Dijk, 2015).

Apesar de as mentes dos usuários da linguagem serem relacionadas a indivíduos únicos, estes são membros de grupos, instituições e organizações sociais, interagindo e comunicando

com outros membros (van Dijk, 2016). Desta forma, ao estudar o aspecto **sociedade** da ASC, a atenção estará voltada para “grupos, relações de grupos [...], movimentos, instituições, organizações, processos sociais, sistemas políticos e propriedades mais abstratas das sociedades e culturas” (van Dijk, 2012, p. 38) e que influenciam o discurso.

A **cognição** é responsável por fazer a interface entre a sociedade e o discurso e possui um papel fundamental na produção de compreensão do discurso (van Dijk, 2005, 2012, 2016). Está relacionada a um modelo mental e representa a forma como o indivíduo entende e interpreta a realidade, englobando tanto a cognição pessoal (segundo a qual encontramos os modelos de situação e contexto) como a cognição social (representações sociais, como atitudes, ideologias e conhecimento sociocultural) (van Dijk, 2015, 2021).

Na ASC o termo **ideia**, provindo do senso comum, é substituído por crenças, conotação científica da psicologia, que são consideradas construções ou produtos do pensamento e associadas à mente, ou mais particularmente à memória, na qual as informações são armazenadas e processadas, dentre elas não apenas crenças, mas também informações de natureza estrutural e habilidades (van Dijk, 1998). Para van Dijk (1998), as crenças são unidades de processamento da informação, produto do pensamento e condições e consequências do discurso e da interação social. São socialmente adquiridas, construídas, alteradas e podem ser armazenadas, reativadas e organizadas em unidades maiores (van Dijk, 1998).

Na psicologia, a memória é geralmente dividida em memória de curto prazo (STM) e memória de longo prazo (LTM), sem considerar aspectos neurológicos ou biológicos (van Dijk, 1998, 2012, 2015). A STM, ou memória de trabalho, processa informações em tempo real, interagindo com a LTM, na qual os resultados são armazenados para uso futuro (van Dijk, 2015). A LTM, por sua vez, subdivide-se em memória episódica e (ou) pessoal, que armazena crenças baseadas em experiências individuais e relatos discursivos, e memória semântica/social, que guarda conhecimentos sociocultural, ideologias e atitudes, que, juntas, formam as representações sociais (van Dijk, 1998, 2015).

A **memória episódica/pessoal** armazena experiências e crenças pessoais, permitindo a construção de modelos mentais que organizam eventos com base em categorias padrão como tempo, local e participantes, facilitando seu resgate e posterior expressão em discursos e interações (van Dijk, 2021). Esses modelos, definidos como representações subjetivas e multimodais da realidade (visão, audição, sensório-motora, emoções etc.), foram introduzidos pela psicologia cognitiva nos anos 1980 (van Dijk, 1998) e interagem com a memória semântica/social, que fornece conhecimento compartilhado para interpretar eventos (van Dijk, 2012, 2014, 2021).

A interpretação de um evento envolve, portanto, a ativação da **memória semântica/social**, que interage com a memória episódica/pessoal na construção de **modelos mentais ou modelos de situação** (van Dijk, 1998, 2012, 2021). Esses modelos estruturam a representação subjetiva dos eventos, influenciados por conhecimentos socialmente compartilhados, afetando sua organização e conteúdo (van Dijk, 1998, 2012, 2021). Ou seja, essa interligação influencia a estrutura dos modelos mentais, demonstrando como a cognição individual é moldada por representações sociais. Além disso, eles garantem a coerência local e global dos discursos, controlando o que é expresso na fala ou no texto, sendo, portanto, fundamentais para a construção semântica da comunicação (van Dijk, 2015, 2021).

Os **modelos de contexto** são estruturas cognitivas dinâmicas que regulam a adaptação do discurso à situação comunicativa, garantindo sua adequação pragmática (van Dijk, 2014, 2021). Eles não determinam diretamente a fala ou o texto, mas controlam a forma como os participantes interpretam e ajustam o enunciado à situação de comunicação, permitindo a seleção de informações relevantes e a inferência de conteúdos implícitos (van Dijk, 2020). Com base em experiências pessoais da memória episódica e crenças socialmente compartilhadas, os modelos de contexto servem como interface entre sociedade e discurso, sendo compostos por categorias essenciais como ambiente, participantes e ação em curso (van Dijk, 2020). Sua ativação ocorre em tempo real, tornando-se automatizada e estratégica na comunicação cotidiana (van Dijk, 2009, 2020).

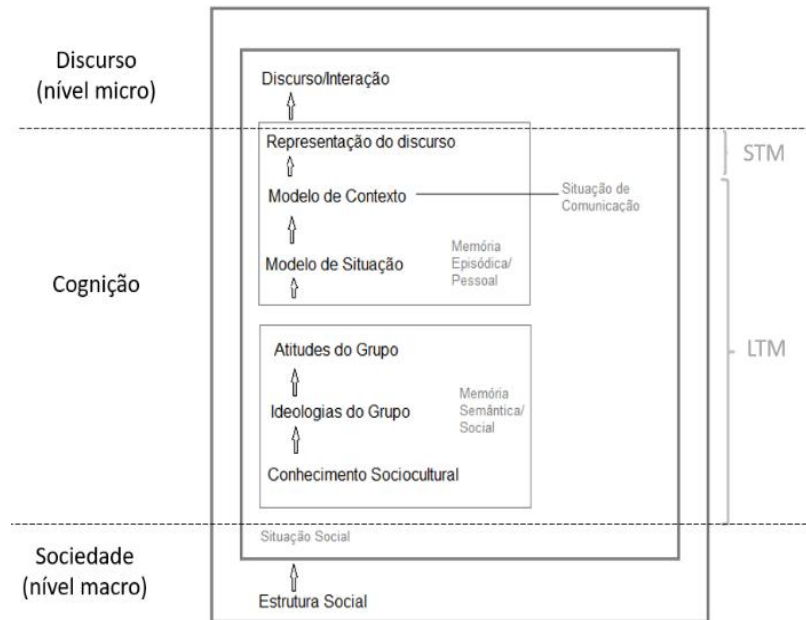
O **conhecimento sociocultural** é um sistema de representações mentais compartilhado por membros de uma cultura ou sociedade, servindo como base para a comunicação e interação social (van Dijk, 1998, 2012). Ele é considerado verdadeiro conforme critérios epistêmicos, morais ou religiosos do grupo (van Dijk, 1998, 2012). Na interação discursiva, esse conhecimento é pressuposto e não precisa ser explicitado.

Quando valores socioculturais são organizados conforme a identidade do grupo, surgem **ideologias** – esquemas cognitivos compartilhados que diferenciam grupos sociais (van Dijk, 2005, 2012). A estrutura ideológica envolve identidade (quem pertence ou não ao grupo), atividades (o que fazem), objetivos (o que querem e por que), normas e (ou) valores (o que é bom ou ruim para o grupo), posição (quais são as relações com os outros grupos) e recursos (acesso e poder) (van Dijk, 1998, 2005, 2012, 2016).

As ideologias manifestam-se em **atitudes** sociais sobre temas controversos, como imigração ou cotas, refletindo crenças avaliativas que variam entre grupos (van Dijk, 2012, 2015). Essas atitudes moldam interações sociais e práticas discursivas, sendo defendidas dentro do grupo, mas contestadas externamente (van Dijk, 2012).

A Figura 1 sistematiza e organiza o conteúdo e pode ser utilizada para direcionar a compreensão sobre o assunto. Vale destacar que a figura pode ser lida de baixo para cima ou de cima para baixo (van Dijk, 2005, 2012), pois o discurso influencia a sociedade e o contrário também é verdadeiro, sempre mediado pela cognição.

Figura 1 - Triângulo Discurso, Cognição e Sociedade.



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em van Dijk (1998, 2012, 2020).

Levando esses aspectos em consideração, o discurso deve ser analisado em seu contexto, indo além da estrutura gramatical, pois seu significado depende do modelo cognitivo dos interlocutores (van Dijk, 2014, 2020). O discurso é produzido como expressão parcial e estratégica do modelo de situação (semântico) sob o controle do modelo de contexto (pragmático), ou seja, o modelo de contexto regula as informações dos modelos de situação que são adequadas para serem expressas, já conhecidas, que podem ser inferidas, as que são mais ou menos interessantes a cada situação comunicativa (van Dijk, 2014).

Portanto, além das estruturas gramaticais obrigatórias e não variáveis, o discurso possui uma série de categorias que podem ser controladas por estruturas cognitivas pessoais e sociais e que devem ser analisadas para explicitar os conhecimentos, ideologias e atitudes em questão. Agrupando os itens que foram encontrados nos trabalhos de van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2020, 2021), tem-se os elementos apresentados no Quadro 1, que não esgotam os elementos discursivos que podem ser estudados, pois, conforme van Dijk (2005), são décadas de ECD e centenas de milhares de elementos relevantes do discurso têm sido descobertos.

Quadro 1 - Elementos do Discurso.

<b>Elementos do Discurso</b>
<b>Tópicos ou Macroestrutura Semântica:</b> Representa a essência ou informação mais importante do discurso, pois diz sobre o que o discurso trata, globalmente falando. São as informações que são mais bem lembradas, devido à incapacidade dos participantes de memorizar e controlar todos os detalhes de um discurso. Podem ser observados diretamente, por meio de sumários, ou inferidos e (ou) atribuídos ao discurso pelos seus participantes e expressos no formato de proposições. Portanto, o discurso pode possuir diversas macroproposições (sumários) que formam a macroposição global (ideia principal).
<b>Significado Local:</b> Apenas é dito ou escrito aquilo que o falante ou escritor acredita que os participantes deveriam conhecer, portanto, é importante a presença ou ausência de informações derivadas dos modelos semânticos/modelo de situação e a função de expressão ou supressão de informação no interesse do falante ou escritor. Neste aspecto, o quadrado ideológico é fundamental para o significado local, ou seja, expressar e (ou) enfatizar informações positivas sobre NÓS e negativas sobre ELES, e suprimir e (ou) desenfatar informações positivas sobre ELES e negativas sobre NÓS.
<b>Implicações e Pressuposição:</b> As proposições podem ser explícitas ou implícitas em função dos interesses do falante ou escritor como membro de grupos. Quando a informação está implícita, isso pode ocorrer por se pressupor já conhecida pelos participantes ou por interesses tendenciosos quando não é facilmente inferida a partir do conhecimento socialmente compartilhado.
<b>Léxico:</b> Escolha de palavras para expressar conceitos. Geralmente, para grupos externos (ELES), são utilizados termos neutros e negativos e para os grupos internos (NÓS), termos neutros e positivos. É particularmente sensível ao contexto.
<b>Formas ou Esquemas Globais de Discurso:</b> São formas convencionais de organização do discurso. Consiste em categorias variáveis, a depender do gênero discursivo e da cultura na qual se inserem, que aparecem em uma ordem específica, como em histórias, narrativas, argumentos e reportagens. Essa ordem pode assinalar a importância ou relevância de determinada informação, além de as informações que são incompatíveis com os interesses dos grupos de poder (NÓS) poderem ser colocadas em segundo plano e informações sobre os exogrupos (ELES) podem ser colocadas com proeminência.
<b>Retórica:</b> Pode ser utilizado elementos como metáforas, eufemismos, mitigação, ironia, contraste, aliteração, hipérboles, litotes, repetições, comparações e metonímias, com funções específicas.
<b>Estruturas de Superfície:</b> São elementos de realização fonológica e gráfica que podem interferir a forma com que os participantes interpretam a fala, como entonação, volume, velocidade, gestos, expressões faciais, imagens etc.
<b>Coerência Local:</b> Uma sequência de frases ou sentenças de um discurso devem ser agrupadas ou formar uma unidade e não ser um conjunto arbitrário. Isso acontece por conta da coerência da sequência de frases, permitindo ao participante do discurso construir um modelo mental com base em seu modelo de situação e contexto. Portanto, a coerência local possui um caráter relativo (depende do modelo mental dos participantes) e referencial. A coerência pode ser: referencial/extensional, relacionada às relações condicionais, causais, espaciais ou temporais entre os fatos; ou intencional/funcional, segundo a qual uma sentença pode funcionar como generalização, especificação, contraste ou exemplo de uma sentença anterior.
<b>Grau de detalhamento e nível de descrição:</b> Os discursos podem ser incompletos (faltam fatos relevantes para compreensão da situação) ou supercompletos (sobram fatos irrelevantes para compreensão da situação) e ter o nível das proposições mais gerais e abstratas ou nível detalhado. Pode-se relacionar esses elementos com o quadrado ideológico para verificar quão tendencioso é um discurso.
<b>Sintaxe:</b> Refere-se à ordem das palavras, frases ativas e passivas, sujeito implícito e complexidade das orações.
<b>Estilo:</b> Resulta das escolhas lexicais, sintáticas e outras, que podem levar a um estilo mais ou menos formal, familiar ou mais polido de um texto ou fala.
<b>Ação e Interação:</b> Os atos de fala são realizados sob o controle dos modelos de contextos, como, por exemplo, os propósitos ou objetivos. Dessa forma, os falantes podem controlar os turnos, as trocas de turnos, pausas, risadas, bem como atos de dominação, como discriminação, deslegitimação, calúnia, derrogação, problematização, marginalização, elogios, humor, recusas etc.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2020, 2021).

Cabe ressaltar que realizar uma análise de discurso completa, com todos esses elementos, pode ser complexo, o que torna viável selecionar quais estruturas do discurso são relevantes para cada pesquisa empírica específica (van Dijk, 2005). Ter noção sobre as relações entre o discurso e o contexto pode tornar explícito quais elementos do discurso são variáveis em função de estruturas sociais específicas e ainda deve-se recorrer às questões de pesquisa traçadas (van Dijk, 2005).

Com base nos elementos dispostos, a **manipulação**, segundo van Dijk (2015), é uma prática comunicativa em que o manipulador exerce controle sobre outras pessoas contra sua vontade e interesse, tornando o ato ilegítimo e contribuindo para a reprodução da desigualdade social. Caracteriza-se pelo abuso de poder, pela dominação e pela passividade das vítimas, pois não percebem as intenções reais do manipulador ou carecem de conhecimento para resistir (van Dijk, 2015). Além disso, a manipulação é multimodal e dificilmente reconhecida pelo próprio emissor como tal, servindo sempre aos interesses do manipulador (van Dijk, 2015). A manipulação, portanto, não se baseia apenas na intenção do manipulador ou na consciência do interlocutor, mas em suas consequências sociais, especialmente na reprodução da desigualdade (van Dijk, 2015).

Em contraste, a persuasão é um meio legítimo de convencimento, pois permite liberdade de escolha. No entanto, a linha entre manipulação e persuasão é tênue e depende do contexto, que é essencial para diferenciá-las.

A manipulação, segundo van Dijk (2015), relaciona-se ao poder e à dominação no triângulo sociedade, cognição e discurso. No elemento **sociedade**, envolve a influência baseada na posição institucional, na profissão e em recursos simbólicos ou materiais que conferem poder a um grupo (van Dijk, 2015). A dominação, entendida como abuso de poder, ocorre pelo controle de recursos sociais escassos, como o discurso público, legitimando desigualdades de forma gradual, embora raramente de maneira absoluta (van Dijk, 2015).

No aspecto **cognitivo**, a manipulação ocorre por meio da influência mental no discurso, afetando crenças, conhecimentos, opiniões e ideologias que controlam as ações das pessoas (van Dijk, 2015). Isso pode acontecer ao moldar crenças abstratas, utilizar estratégias de generalização, definir conhecimentos relevantes, influenciar normas e valores e recorrer à mídia ou ao discurso público como ferramenta (van Dijk, 2015). A manipulação da memória de curto e longo prazo torna o processo mais eficaz, pois, uma vez estabelecido, não precisa ser repetido, tornando-se natural e consolidando o controle sobre a audiência (van Dijk, 2021).

No aspecto do **discurso**, a manipulação ocorre em situações comunicativas específicas, dependendo da interpretação dos participantes e de seus modelos de contexto. Elementos como

autoapresentação positiva, apresentação negativa do outro, falácias, escolha de tópicos e léxico, além da organização da interação, influenciam o discurso manipulador (van Dijk, 2015). Essas estruturas discursivas restringem e orientam o que pode ser dito, como deve ser formulado e quais atos comunicativos podem ser realizados, determinando a organização da interação social (van Dijk, 2015).

Portanto,

A manipulação é um fenômeno social – especialmente porque ela envolve interação e abuso de poder entre grupos e atores sociais – é um fenômeno cognitivo, porque a manipulação sempre implica a manipulação das mentes dos participantes, e é um fenômeno discursivo-semiótico, porque a manipulação é exercida através da escrita, da fala e das mensagens visuais. Como defendi anteriormente, nenhuma dessas abordagens pode ser reduzida a apenas uma e todas as três são necessárias, para uma teoria integrada que também estabelece conexões explícitas entre as diferentes dimensões da manipulação (van Dijk, p. 235-236, 2015).

Em resumo, a ASC enfatiza o papel das estruturas cognitivas, sociais e discursivas na construção da realidade social e política. Para ela, o discurso é um campo crucial no qual se estabelecem relações de poder, em que grupos dominantes influenciam a percepção e a compreensão dos indivíduos e das coletividades. O controle social se dá por meio da manipulação de normas, valores e práticas, em um processo de socialização que passa pelo acesso aos meios de comunicação e outras formas de disseminação de poder simbólico.

Vale destacar que van Dijk (2020) toca em limitações que seu trabalho possui, como, por exemplo, o fato de que, pelo viés da psicologia cognitiva e social, as estruturas mentais só podem ser observadas indiretamente por meio da análise do discurso. O indivíduo pode permitir o acesso de outros indivíduos às suas reais crenças ou elaborar seu discurso de forma que, no momento da interação, o outro acesse apenas o que é de seu interesse e com as finalidades de seu interesse, deixando algumas partes obscurecidas em prol de suas finalidades em determinado discurso.

#### **4. ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA (ASC) COMPLEMENTANDO AS TEORIAS DO PROCESSO POLÍTICO (TPP): REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A análise comparativa entre a ASC e as TPP revela importantes semelhanças e diferenças, além de pontos de complementaridade entre os campos. No âmbito da **sociedade**, tanto a ASC quanto a TPP destacam o papel dos atores sociais e das instituições na política, mas com enfoques distintos. A ASC enfatiza como a sociedade influencia a construção do discurso e a cognição dos atores, mostrando que as políticas públicas não são neutras, pois

refletem interesses de grupos dominantes e são moldadas por dinâmicas de poder (van Dijk, 2015). Já as TPP consolidadas concentram-se nas práticas institucionais (Crawford; Ostrom, 1995) e nas coalizões políticas (Sabatier; Weible, 2007) para produção de políticas públicas.

O que se observa é que a integração entre os campos é vantajosa, pois a ASC pode enriquecer as TPP ao esclarecer como as estruturas sociais influenciam a produção das políticas públicas e sua recepção pela sociedade. As TPP podem ser ampliadas pela ASC ao considerar como as estruturas discursivas e cognitivas impactam a formação de coalizões e o comportamento institucional, com as representações sociais, conforme explicadas por van Dijk, funcionando como um pano de fundo para as ações dessas coalizões.

No campo de políticas públicas, investigar quem possui o acesso e o controle ao discurso público permite compreender por que determinadas crenças são mais evidenciadas do que outras, bem como ocorre sua aceitação. No contexto brasileiro, por exemplo, percebe-se a forte influência da esfera política, além da estrutura de oligopólio na televisão, consolidado nos anos 1980 e sem muitas variações posteriores, em que poucas redes nacionais privadas (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e RedeTV) incorporaram grupos regionais, centralizando a produção e a programação (Marinoni, 2015) acessível a grande parte da população.

O Quadro 2 aponta as principais características do aspecto Sociedade da ASC e apresenta questões inferidas a partir da complementaridade entre ASC e TPP.

Quadro 2 - Aspecto Sociedade.

<b>SOCIEDADE</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p>É composta por grupos, organizações, instituições e elites simbólicas que moldam o discurso e a cognição por meio de suas normas, valores e práticas sociais. Para tanto, os atores precisam satisfazer critérios sociais e pessoais de controle (como pertença ao grupo, posição institucional, profissão e outros fatores que definam o poder do grupo e seus membros) e acesso aos recursos sociais simbólicos ou materiais (como meios de comunicação em massa, discurso público e debates parlamentares), servindo para a reprodução do poder do grupo dominante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais grupos, organizações e instituições são as produtoras e disseminadoras da política pública?</li> <li>- Dentre os discursos proferidos sobre a política pública objeto da pesquisa, quais serão utilizados para análise?</li> <li>- Quais grupos possuem maior influência sobre o discurso público?</li> <li>- Quais são os critérios pessoais e sociais que permitem certos grupos influenciarem a política pública?</li> <li>- Quem são os atores responsáveis pela criação do discurso analisado?</li> <li>- A pertença a grupos específicos ou a posição em instituições estratégicas facilita o controle sobre o discurso?</li> <li>- Como a posição social, profissional ou o status dos atores influenciam a capacidade de controlar os discursos relacionados à política pública?</li> <li>- Existem elites simbólicas (como políticos, mídia, intelectuais) que moldam a forma como a política é apresentada e percebida pela sociedade? Quais? Como?</li> <li>- Quais grupos estão sendo manipulados pela política pública?</li> <li>- Quais são as condições que tornam esses grupos mais vulneráveis à manipulação (falta de informação, emoções, status social)?</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre o aspecto **cognição**, as TPP e a ASC compartilham o interesse comum de compreender como crenças moldam as interações sociais e as decisões políticas, enfatizando sua importância na construção de significados. Contudo, diferem no foco adotado. A interação entre atores dentro de contextos específicos, seja em grupos sociais ou coalizões políticas, é um ponto de convergência, com a ASC focando na adaptação discursiva à situação comunicativa (van Dijk, 2015), enquanto as TPP analisam como essas interações ocorrem dentro dos processos decisórios políticos (Baumgartner; Jones, 1991).

Enquanto a ASC se concentra nos processos cognitivos e comunicativos que influenciam as relações sociais, destacando como o conhecimento sociocultural e as ideologias guiam a comunicação e a ação social, as TPP exploram as dinâmicas de mudança e formulação de políticas públicas em contextos políticos e institucionais, analisando como crenças compartilhadas entre coalizões afetam a formulação e a mudança de políticas públicas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

A articulação entre os dois campos torna-se evidente na medida em que a ASC oferece fundamentos cognitivos para entender como as ideologias e crenças são internalizadas socialmente, enquanto as TPP explicam como essas crenças, quando compartilhadas por coalizões ou grupos, afetam a agenda política e a mudança de políticas. Além disso, o modelo de contexto pode ajudar a explicar como o contexto, formado na mente do indivíduo, influencia as interações entre atores e instituições.

A compreensão do papel das narrativas na formação de opiniões e políticas pode se beneficiar dos conceitos da ASC no que se refere a como essas narrativas moldam a compreensão e a adesão social. Conforme levantado por Stone (1989), os atores políticos usam as narrativas para manipular as características dos problemas, fazendo parecer que estão simplesmente descrevendo fatos, agem como se estivessem tentando encontrar a verdadeira causa, mas o que está no plano de fundo é a luta para influenciar qual ideia será selecionada para orientar a política. A cognição, da ASC, mostra como ocorre a formação de uma narrativa, por exemplo, revelando sua complexidade, elementos e o formato permanente que pode assumir na mente dos atores sociais.

O Quadro 3 apresenta as mesmas funções do Quadro 2, contudo, para o aspecto Cognição.

Quadro 3 – Aspecto Cognição.

<b>COGNIÇÃO</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p><b>Modelo de Situação:</b> Refere-se ao conteúdo da fala ou do texto, abordando o que é dito ou escrito. Dessa forma, é considerado um componente fundamental para a semântica, pois serve como base para a interpretação do significado tanto no contexto oral quanto no escrito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual o principal tema do discurso analisado?</li> <li>- Quais são os principais objetivos da política pública proposta?</li> <li>- Como esses objetivos são comunicados? De forma clara, objetiva, coerente?</li> <li>- Quais os aspectos que são conhecidos sobre o tema em questão?</li> <li>- O que está sendo explicitamente dito ou escrito sobre a política pública no discurso em análise?</li> <li>- O conteúdo da política está alinhado com as necessidades e demandas identificadas?</li> </ul>
<p><b>Modelos de Contexto:</b> São pragmáticos e responsáveis por adaptar o discurso à situação comunicativa, garantindo que o discurso seja apropriado.</p> <p>Sobre a <b>dimensão social</b> dos modelos de contexto, tem-se:</p> <p><b>a) Ambiente/Cenário/Localização</b> (tempo, lugar, circunstâncias, adereços);</p> <p><b>b) Participantes/Destinatários</b> (seus vários papéis – social, profissional, institucional, comunicativo, agentes, pacientes –, identidades, relações, filiação, filiação, gênero, idade, etnia, nacionalidade, religião, estatuto/poder);</p> <p><b>c) Ação</b>, atividade ou evento em curso.</p> <p>A <b>dimensão cognitiva</b> apresenta elementos como conhecimentos, ideologias, atitudes:</p> <p><b>Conhecimento sociocultural:</b> Crenças sociais gerais compartilhadas por todos os membros de uma cultura e considerado verdadeiro ou possivelmente verdadeiro de acordo com critérios de verdade (epistêmico, moral, religioso) que os membros compartilham. Conhecimento sobre o mundo e o cotidiano, de senso comum. São conhecimentos incontestáveis e aceitos por praticamente por todos os membros, o qual se denomina como base sociocultural comum ou <i>common ground</i>.</p> <p><b>Ideologias do grupo:</b> Seu cerne é o conceito de grupo e os conflitos e lutas que os envolvem. Deve-se observar os seguintes elementos:</p> <p>Associação/Identidade/Pertença/Critérios de adesão (quem pertence ou não?); Tarefas/Atividade (o que fazem?); Objetivo/Propósitos (o que querem? por que fazem isso?); Normas/Valores (o que é bom ou ruim para nós?); Posição (quais são as relações com os outros grupos?); Recursos (acesso e poder). As ideologias organizam o conjunto de atitudes sociais de um grupo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual é o contexto temporal e espacial do discurso em análise?</li> <li>- Quem são os principais grupos de destinatários do discurso? Quais são suas identidades sociais, culturais, econômicas e políticas?</li> <li>- O discurso está alinhado com as necessidades e os direitos dos diferentes grupos, levando em conta suas particularidades?</li> <li>- A política promove igualdade de oportunidades e acesso, ou reforça desigualdades existentes?</li> <li>- Quais grupos estão sendo excluídos ou marginalizados?</li> <li>- Quais são as ações concretas propostas no discurso? Como essas ações se adequam ao tema?</li> <li>- Existe uma avaliação de como as diferentes ações podem impactar os grupos sociais envolvidos?</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual a sociedade ou cultura na qual está inserido o discurso?</li> <li>- Quais os conhecimentos considerados incontestáveis e aceitos por todos como verdadeiro no âmbito sobre o tema do discurso?</li> <li>- A política pública leva em consideração o conhecimento sociocultural compartilhado pelas diferentes comunidades envolvidas?</li> <li>- Como o discurso utiliza o senso comum, as crenças e valores compartilhados para promover sua aceitação da política pública?</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais ideologias estão sendo reforçadas ou desafiadas por meio dessa política pública?</li> <li>- Quais as principais características dessa ideologia?</li> <li>- A ideologia é a mesma ao longo do ciclo de vida da política pública analisada?</li> <li>- A política pública reflete os valores e normas de diferentes grupos sociais?</li> <li>- Como ela responde aos conflitos e interesses entre esses grupos?</li> <li>- Elas são apresentadas como inquestionáveis ou naturais para o público?</li> </ul>

<p><b>Atitudes do grupo:</b> As atitudes representam a relação entre grupos sociais e seus membros e as maneiras como os membros, como usuários da linguagem, expressam opiniões sobre acontecimentos sociais, situações, pessoas ou grupos, constituindo a base das práticas sociais dos membros do grupo (van Dijk, 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais as principais atitudes do grupo esperadas e identificadas decorrentes das ideologias relacionadas à política pública em análise?</li> <li>- Quais são as atitudes predominantes nos grupos sociais afetados pela política em relação ao tema proposto?</li> <li>- Como as políticas públicas podem influenciar ou ser influenciadas pelas atitudes dos grupos sociais envolvidos?</li> </ul>
--	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

A ASC e as TPP compartilham um entendimento comum sobre a centralidade do **discurso**. Para a ASC o discurso é um processo que transmite e reforça representações cognitivas, funcionando como uma prática social que impacta a construção de significados e a relação de poder (van Dijk, 2015). Nesse contexto, o discurso é um meio para expressar ideologias e interesses durante as interações sociais, podendo tanto reforçar quanto desafiar relações de poder na sociedade. As TPP, por sua vez, também atribuem ao discurso um papel central, sendo utilizado para moldar agendas políticas (Kingdon, 1984), construir narrativas (Stone, 1989; Jones; McBeth, 2010; McBeth *et al.*, 2007, 2010), influenciar a compreensão das regras institucionais (Crawford; Ostrom, 1995) e promover mudanças ou estabilizar políticas (Jones; Baumgartner, 2012).

Dessa forma, elas se diferem em seus enfoques, enquanto a ASC tem como ponto central a análise do discurso como prática social e cognitiva (van Dijk, 2015), as TPP se concentram em processos e estruturas institucionais, enfatizam a dinâmica de eventos e contextos que moldam as decisões políticas, analisando como os atores políticos se organizam e influenciam as políticas (Sabatier; Weible, 2007; Kingdon, 1984; Jones; Baumgartner, 2012) ou como narrativas são estruturadas (Stone, 1989; Jones; McBeth, 2010; McBeth *et al.*, 2007).

Mais uma vez, a integração das duas abordagens parece promissora, onde a ASC pode enriquecer as TPP, pois juntas oferecem uma visão mais completa de como o discurso e as ideologias influenciam o processo político, a construção de políticas públicas e as relações de poder, ou seja, ajudam a esclarecer como os discursos contribuem para a manutenção do poder hegemônico, bem como formas de resistência.

Para tanto, o Quadro 4 destaca as características do aspecto Discurso na ASC e apresenta questões inferidas pela complementaridade entre ASC e TPP.

Quadro 4 - Aspecto Discurso.

<b>DISCURSO</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p>Discurso é um evento comunicativo específico de forma oral ou escrita resultante da interação verbal ou uso da língua e em um sentido semiótico pode apresentar expressões não verbais, como desenhos, imagens, gestos, expressões faciais etc. (van Dijk, 2015). O discurso é a manifestação linguística das representações cognitivas e reflete as ideologias e os interesses dos falantes, sendo uma forma de interação social que pode reforçar ou desafiar relações de poder. Ou seja, o discurso não é apenas uma sequência de palavras, mas uma prática social que reflete e contribui para a construção de significados em uma sociedade.</p> <p>Alguns elementos do discurso: Tópicos/Macroestrutura Semântica, Coerência Local, Significado Local, Grau de detalhamento e nível de descrição, Implicações e Pressuposição, Sintaxe, Léxico, Formas ou Esquemas Globais de Discurso, Estilo, Retórica, Ação e Interação, Estruturas de Superfície. Essas categorias serão detalhadas adiante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No discurso selecionado para análise, quais elementos são utilizados como estratégia para reforçar a ideia dominante?</li> <li>- Quais as representações sociais identificadas no discurso? Quais são reforçadas ou contestadas?</li> <li>- É possível identificar implícitos, ou seja, elementos que fazem parte do modelo de situação, mas não são identificados no modelo de contexto?</li> <li>- De que forma o discurso está estruturado para marginalizar ou legitimar certas questões sociais?</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelos autores.

“Como os políticos sabem muito bem, mas os cientistas sociais muitas vezes esquecem, a política pública é feita de linguagem” (Majone, 1989, p. 1). Segundo Majone (1989), os diversos atores da produção de políticas públicas se envolvem em um processo contínuo de debate e persuasão mútua. Nesse processo, as afirmações dos promotores de políticas públicas não podem ser tomadas como verdades inquestionáveis, mas devem ser analisadas criticamente quanto à forma como são produzidas. Essas afirmações apresentam argumentos práticos, coerentes internamente e atraentes externamente, com o objetivo de convencer o público diverso de uma política (Fischer; Forester, 1993).

Os atores políticos utilizam narrativas para convencer sobre as características dos problemas, fazendo parecer que estão simplesmente descrevendo fatos (Stone, 1989). Contudo, as situações reais sempre são mediadas por crenças, que são criadas, modificadas e disputadas na política, em um processo entre os atores concorrentes para influenciar a orientação política (Stone, 1989). Dessa forma, Majone (1989) e Stone (1989) explicam que uma análise puramente tecnocrática e objetivista não captura as complexidades envolvidas na formulação de políticas.

Além disso, em um processo denominado “manipulação cívica”, os argumentos podem ser distorcidos por desigualdade de recursos e pelas relações e jogos de poder (Fischer; Forester,

1993). Nessa perspectiva, a linguagem e os discursos assumem papel central, não apenas como forma de expressão, mas como instrumentos de poder e manipulação.

A ASC de Teun A. van Dijk vai ao encontro dessas críticas ao destacar que as representações sociais são centrais para a compreensão das políticas, uma vez que são componentes dos modelos mentais que guiam as decisões políticas. A ASC mostra que as representações mentais que sustentam as políticas públicas não são apenas construídas, mas também sustentadas e perpetuadas por práticas discursivas que ocorrem nas instituições.

A ASC também é relevante para compreender a interação entre ideias e interesses na formulação de políticas públicas. Campbell (2002), ao discutir o papel das ideias, observa como elas estão frequentemente atreladas a interesses. A ASC oferece uma explicação de como esses interesses refletem em representações mentais e discursivas, criando um espaço para o convencimento do outro. A ASC propõe que os discursos são capazes de transmitir ideologias, o que significa que eles não são neutros, mas sempre carregados de valores e interesses. Esses discursos moldam o pensamento coletivo e, portanto, afetam tanto a tomada de decisão quanto a formulação de políticas. Essa perspectiva está alinhada à visão de Fischer e Gottweis (2012), que discutem como o discurso influencia tanto os processos de formulação de políticas quanto a forma como elas são percebidas e aceitas pelas diferentes audiências.

A ASC enfatiza ainda a importância de considerar os contextos nos quais os discursos são produzidos – uma dimensão ainda pouco explorada, como aponta Schmidt (2010). Para a ASC, o discurso não é apenas reflexo do contexto social e político, mas um agente ativo nas dinâmicas de poder e nas estruturas institucionais. Nesse sentido, ideologias dominantes são frequentemente reforçadas por atores com poder, perpetuando certas crenças e interesses.

Fischer e Forester (1993) argumentam que as mudanças políticas são, em muitos casos, resultado de transformações nas formas de pensar e nas representações que os atores têm sobre o mundo social. Ao integrar cognição, discurso e sociedade, a ASC permite compreender como relações de poder moldam, distorcem ou silenciam determinadas ideias. Assim, oferece uma ferramenta mais robusta para analisar o papel das ideias nas transformações políticas, complementando e aprofundando a proposta do institucionalismo discursivo.

Portanto, como o objetivo da guinada argumentativa no campo de políticas públicas é compreender como os atores e a esfera pública argumentam dentro e por meio dos discursos, a abordagem sociocognitiva de Teun A. van Dijk mostra o processo envolvido na transposição de crenças em discursos. Além disso, explicita os elementos que devem ser analisados nesse processo para identificar os mecanismos de convencimento – principalmente a existência de manipulação.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem sociocognitiva complementa o campo de políticas públicas em sua guinada argumentativa ao explicar o que são crenças (produto do pensamento, condições e consequências do discurso e da interação social, associadas à STM e LTM), quais tipos são relevantes (conhecimento sociocultural, ideologias e atitudes) e como elas são formadas na mente e utilizadas pelos indivíduos em seus modelos de contexto, chegando ao discurso em situações comunicativas específicas, o que minimiza as lacunas apresentadas por Capella (2015), Campbell (2002) e Schmidt (2010).

Sobre a importância do contexto, a abordagem sociocognitiva vai além, mostrando que este é construído pelos modelos mentais dos indivíduos. As representações socialmente compartilhadas passam por modelos mentais de situação e contexto que são responsáveis pelo processamento das informações, verificando o que deve ser falado ou escrito e como, passíveis, portanto, de modificação conforme interesses, chegando a discursos que podem ser tendenciosos e até mesmo manipuladores.

A ASC, portanto, se destaca por entender o discurso não apenas como reflexo da realidade social, mas como uma ferramenta ativa na formação de significados, na construção do poder e na modelagem das instituições. Oferece também ferramentas teóricas e metodológicas para analisar como os argumentos são formulados, comunicados e recebidos no processo de produção de políticas públicas. Portanto, auxilia a compreensão não apenas do conteúdo dos argumentos, mas do contexto social e cognitivo no qual esses argumentos emergem e se desenvolvem, o que é fundamental na guinada argumentativa.

A análise comparativa entre as TPP e a ASC revela que essas abordagens se complementam ao oferecer diferentes perspectivas sobre os processos políticos. As TPP enfatizam aspectos estruturais, como agentes, instituições e dinâmicas de poder que influenciam a formulação, difusão e mudança de políticas. Já a ASC destaca o papel das crenças e das estruturas cognitivas – tanto individuais quanto sociais – na forma como as políticas são percebidas, interpretadas e sustentadas. Ao integrar essas abordagens, obtém-se uma compreensão mais holística e dinâmica dos processos políticos, considerando simultaneamente as condições externas e os fatores internos de percepção e cognição.

Por meio deste estudo, foi possível inferir questionamentos a serem feitos na análise de políticas públicas para compreender como as crenças são incutidas nos discursos, que posteriormente serão utilizados para convencer os demais atores de uma política pública, sendo que estes também usarão seus sistemas de crenças para pensar sobre as propostas, ou seja, a cognição está sempre presente.

Desta forma, os Quadros 2, 3 e 4 permitem identificar elementos, conceitos e questões que servem como base para análises de políticas públicas por meio da ASC, avançando o campo de políticas públicas por identificar como a manipulação se inscreve nesse percurso. Além disso, ao estudar o triângulo analítico proposto por van Dijk, não se está apenas compreendendo a realidade, mas compreendendo como a linguagem pode moldar essa realidade.

Mesmo que a abordagem sociocognitiva possua limitações, é inegável o avanço alcançado por van Dijk ao colocar a cognição como mediadora entre sociedade e discurso, pois explica como os discursos podem ser produzidos e compreendidos pelos participantes, ao mesmo tempo que são únicos, e como a ideologia e estruturas de base, bem como a tendenciosidade do falante ou escritor pode levar a processos de manipulação e, conseqüentemente, desigualdade.

Portanto, este artigo avança teoricamente ao integrar a ideia de que a política não é apenas formulada com base em dados objetivos ou estruturas institucionais, mas também mediada pelas representações cognitivas que os indivíduos e grupos têm sobre esses dados. Ao adicionar a dimensão discursiva e cognitiva ao estudo da política, permitindo entender como as narrativas políticas podem ser manipuladoras ou resistentes dependendo das crenças preexistentes das pessoas. Isso ajuda a explicar a resistência a novas políticas ou a aceitação de políticas inovadoras, dependendo da forma como estas são enquadradas ou apresentadas em discursos. Além disso, a ASC enriquece a compreensão das dinâmicas de poder discursivo nas políticas públicas. Ela oferece um enquadramento teórico para a análise de como o discurso público, em particular o discurso político, pode ser manipulado para favorecer certos grupos ou políticas, complementando as TPP.

Por fim, o avanço empírico que se espera em estudos futuros é a possibilidade de examinar como esquemas cognitivos influenciam a forma como grupos e indivíduos percebem crises políticas, ou como a construção de narrativas pode alterar a disposição do público para apoiar ou rejeitar uma política. Esses estudos poderiam valer-se de testar a relação entre as representações cognitivas e as decisões políticas. A ASC permite estudar como os discursos políticos são formulados e como eles influenciam as percepções e decisões políticas. Esses dados poderiam ser usados para entender como certos discursos afetam a aceitação ou resistência de políticas em diferentes momentos ou contextos. Além disso, a combinação entre as TPP e a ASC poderia permitir que pesquisadores investigassem, por exemplo, como as mudanças cognitivas nos membros de uma coalizão (por meio de debates, comunicação ou mudanças na percepção pública) podem influenciar a redefinição de prioridades políticas e a ação política coletiva.

## REFERÊNCIAS

- ASKEW, Rebecca; BONE, Melissa. Deconstructing prohibitionist ideology: A sociocognitive approach to understand opinions on UK drug policy and the law. **International Journal of Drug Policy**, v. 74, p. 33-40, 2019.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics*, v. 53, n. 4, 1991.
- BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (Ed.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford University Press, 2010.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 239-258, 2015.
- CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 21–38, 2002.
- COUTO, Felipe Fróes; CARRIERI, Alexandre de Pádua. A Abordagem Sociocognitiva: da Teoria à Prática. *In: SARAIVA, Luiz Alex Silva; BATINGA, Georgiana Luna (orgs.). Discursos & Organizações*. Editora Fi, 2022.
- COUTO, Felipe Fróes; CORREIA, Gabriel Farias Alves; CARRIERI, Alexandre de Pádua. O Antilíder: Da liderança discursiva presidencial à descoordenação federativa para o combate à Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-19, 2022.
- CRAWFORD, Sue E.S.; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. **American political science review**, v. 89, n. 3, p. 582-600, 1995.
- DURNOVA, Anna; FISCHER, Frank; ZITTOUN, Philippe. Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. *In: Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*. PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Phillippe. London: Palgrave MacMillan, 2016.
- FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: Duke University Press, 1993.
- FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (Ed.). **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**. London: Duke University Press, 2012.
- GRAY, Garry; JONES, Michael D. A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. **Public Policy and Administration**, v. 31, n. 3, p. 193-220, 2016.
- GUNDERS, Lisa. Welfare in the Future: What Kind of Society?. **M/C Journal**, v. 2, n. 9, 2000.
- HAGVERDIYEVA, Aynura; MAZICI, NURŞEN. The Reflections of Turkey's Energy Policies on Russian Press: The Case of Nezasavisimaya Gazeta. **Turkiye Iletisim Arastirmalari Dergisi-Turkish Review of Communication Studies**, n. 31, 2018.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From there to here: Punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 1, p. 1-20, 2012.

JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K. A narrative policy framework: Clear enough to be wrong?. **Policy studies journal**, v. 38, n. 2, p. 329-353, 2010.

JONES, Michael D.; SMITH-WALTER, Aaron; MCBETH, Mark K.; SHANAHAN, Elizabeth A. The narrative policy framework. *In*: WEIBLE, Christopher M. **Theories of the policy process**. New York: Routledge, 2018.

KINGDON, John W.; STANO, Eric. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LACERDA, Daniel S.; SANTOS, Rita De Cássia, T. The role of social network platforms for discursive legitimation: Unveiling neoliberalism behind the discourse on public universities. **M@n@gement**, v. 26, n. 4, p. 52-67, 2023.

LIAUDAT, María Dolores. Conocimiento, agronegocios y discursos en el agro pampeano: Análisis de las representaciones de los actores agropecuarios sobre la reforma de la Ley de Semillas. **Revista Pilquen**, v. 22, n. 3, p. 43-53, 2019.

MAGALHÃES, Izabel; MARTINS, André Ricardo; RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de discurso crítica: um método de pesquisa qualitativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MARINONI, Bruno. Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil. **Análise**, v. 13, p. 1-28, 2015.

MCBETH, Mark K.; SHANAHAN, Elizabeth A; ARNELL, Ruth J.; HATHAWAY, Paul L. The intersection of narrative policy analysis and policy change theory. **Policy Studies Journal**, v. 35, n. 1, p. 87-108, 2007.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 11-26, 2003.

NOWLIN, Matthew C. Theories of the policy process: State of the research and emerging trends. **Policy studies journal**, v. 39, p. 41-60, 2011.

PETRIDOU, Evangelia. Theories of the policy process: contemporary scholarship and future directions. **Policy studies journal**, v. 42, p. S12-S32, 2014.

RESENDE, Viviane de Melo. Abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas. *In*: 6º Congresso Iberoamericano de Investigación Cualitativa, Salamanca. **Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais**. Salamanca: CIAIQ, 2017, v. 3, p. 2012-2020.

RESENDE, Viviane de Melo. Deslocamento forçado e permanência vigiada, território e fronteira: metáforas de espaço na representação da situação de rua na Folha de S. Paulo. **Revista de Estudos da Linguagem**, v. 28, n. 1, p. 565-596, 2020.

RESENDE, Viviane de Melo. Metáforas na representação de ações e políticas públicas dirigidas à população em situação de rua na Folha de S. Paulo: o caso da representação da assistência. **Ilha do Desterro**, v. 75, n. 3, p. 95-113, 2022.

RICCUCCI, Norma M. **Public administration: Traditions of inquiry and philosophies of knowledge**. Georgetown University Press, 2010.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy change and learning: An advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M.. A guide to the advocacy coalition framework. *In*: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (orgs.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. New York: Routledge, 2007.

SILVA, Marcos Antonio Batista da. Educação antirracista no contexto político e acadêmico: tensões e deslocamentos. **Educação e Pesquisa**, v. 47, p. e226218, 2021.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

STONE, Deborah A. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2. p. 281-300, 1989.

TORRES-RUIZ, Jacqueline. Política pública y seguridad ciudadana: continuidades y discontinuidades en los discursos y las prácticas de reconocimiento de la habitabilidad de calle (Bogotá, 1995-2015). **Revista Colombiana de Sociología**, v. 41, p. 137-163, 2018.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology: A multidisciplinary approach**. London: SAGE Publications, 1998.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso, Notícia e Ideologia: Estudos na Análise Crítica do Discurso**. Porto: Campos das Letras, 2005.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2015.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Society and discourse: How social contexts influence text and talk**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology and discourse: A multidisciplinary introduction**. Barcelona: Pompeu Fabra University, 2012.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discourse and knowledge: A sociocognitive approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

VAN DIJK, Teun Adrianus. Discurso-cognição-sociedade: estado atual e perspectivas da abordagem sociocognitiva do discurso. **Letrônica**, s8-s29, 2016.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva**. Trad. Pedro Goergen. São Paulo: Contexto, 2020.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso antirracista no Brasil: da abolição às ações afirmativas**. São Paulo: Contexto, 2021.

WODAK, Ruth Emily; MEYER, Michael (editores). **Methods of critical discourse studies**. 3ª ed. London: SAGE Publications, 2015.

## **ARTIGO 2: ENTRE “NÓS” E “ELES”: MANIPULAÇÃO DISCURSIVA NAS EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA DE 1998, 2003 E 2019**

**RESUMO:** O objetivo desse artigo analisar como a manipulação discursiva se manifesta nas exposições de motivos das propostas de reformas constitucionais da Previdência Social no Brasil ocorridas em 1998, 2003 e 2019, utilizando os Estudos Críticos do Discurso (ECD) em sua abordagem sociocognitiva como base teórico-metodológica. Para tanto, foi elaborado um quadro de referência teórico-metodológico transpondo os conceitos da abordagem sociocognitiva para a análise de políticas públicas. Por meio do entrelace entre esses campos, foi possível definir as principais crenças utilizadas que, por meio do discurso, convencem os atores para a formação e manutenção de determinadas políticas públicas. Os resultados apontam que as reformas utilizaram estratégias manipuladoras, tais como apresentação de aspectos positivos de NÓS (Gestores Eficientes da Previdência) e ênfase demasiada dos aspectos negativos em ELES (Previdência Gastadora), omissão de conhecimentos relevantes, apelo a valores que não podem ser negados ou ignorados e discurso com partes desconexas, dificultando a formação de uma ideia coesa pelo destinatário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Manipulação discursiva; Abordagem Sociocognitiva; Estudos Críticos do Discurso; Políticas Públicas; Previdência Social.

### **1. INTRODUÇÃO**

A Previdência Social, parte do sistema constitucional de Seguridade Social no Brasil, é a política responsável por garantir a proteção dos trabalhadores e seus dependentes em momentos de necessidade, como em caso de doenças, acidentes ou aposentadoria. Esse direito social surge no rol de políticas discutidas na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) por forte influência do ambiente internacional, pautada nas ideias sobre *welfare state* e da Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (Oliveira *et al.*, 2021).

Entretanto, poucos anos após a promulgação da CF/88, teve início uma série de reformas, como a ocorrida no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso por meio da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC n. 20/1998), a implementada no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC n. 41/2003) e a Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 (EC n. 103/2019), aprovada no governo de Jair Messias Bolsonaro. Essas três grandes reformas possuem como ponto comum a justificativa de alcance do equilíbrio financeiro e acabam por potencializar a exclusão de um sistema previdenciário coletivo conforme aprovado na Assembleia Nacional Constituinte (Oliveira *et al.*, 2021).

Corroborando, uma análise discursiva das exposições de motivos para as três propostas de EC tomando como base os léxicos, são encontradas seis classes de justificativas para a

reforma: o crescimento populacional brasileiro e a elevação das despesas previdenciárias, as aposentadorias precoces e a alta expectativa de vida dos brasileiros, a aproximação entre os setores público e privado, a legislação previdenciária brasileira, a dívida pública e o custo da previdência (Amaral; Costa; Lelis, 2022).

No processo de reforma, observa-se a recorrência do debate em torno do Orçamento da Seguridade Social e questões como o suposto déficit, Desvinculação de Receitas da União (DRU) e desprezo aos preceitos constitucionais que estabelecem a composição triparte – entre empregado, empregador e Estado – do orçamento da Previdência Social (Fagnani, 2018; Salvador, 2017; Pinto, 2019), que são temas centrais nas discussões dos estudos sobre o tema. Tais questões se inserem em uma agenda de austeridade que, desde década de 1970 (Fagnani, 2018; Pinto, 2019), tem promovido, especialmente após a promulgação da CF/88, a quebra do paradigma social e incentivo à participação privada (Botelho; Costa; Silva, 2021).

Observa-se ainda o confronto entre políticas de estabilização monetária, câmbio flutuante e resultado primário para estabilização da dívida pública versus os direitos sociais preconizados no texto constitucional, considerando-os elementos mutuamente excludentes e provocando uma inversão de prioridades alocativas definidas constitucionalmente (Pinto, 2019). Como resultado, a reforma da Previdência Social está no rol das reformas neoliberais, em um verdadeiro processo de financeirização do sistema (Giffin, 2007) e tem como consequência o enfraquecimento dos direitos sociais (Botelho; Costa; Silva, 2021), afetando principalmente os trabalhadores de baixa renda que são os mais necessitados do sistema (Costa; Wiggan, 2023).

Destaca-se ainda que a literatura aponta pelo menos três visões acerca dos resultados das contas da Previdência Social brasileira ao adotar bases distintas de financiamento: 1) a constitucionalista, que segue o especificado no Art. n. 195 da CF/88 ao não vincular fonte de receita a uma política específica da Seguridade (Previdência, Assistência ou Saúde), compreendendo a seguridade como sistema de proteção articulado nas ações e integrado no financiamento, levando a fonte diversificada e neste âmbito o sistema seria superavitário; 2) a fiscalista, pautada na Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, que instituiu um fundo específico para a Previdência e, por não considerar os recursos do tesouro, a torna deficitária; e 3) a pragmática, que considera como receita não apenas as contribuições dos trabalhadores e das empresas, mas os valores correspondentes às renúncias fiscais e da arrecadação da antiga Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o que provoca um resultado deficitário menor do que a visão anterior (Dieese, 2007).

Ou seja, a forma como é compreendida a situação financeira da Previdência Social apresenta divergências entre existência ou não de déficit e, portanto, não existe uma visão única sobre o assunto. Desta forma, pressupõe-se que existam formas alternativas de reformar a Previdência, corroborando com Nulle e Moreira (2019).

Portanto, o processo de reforma da Previdência Social no Brasil é palco de debate há mais de duas décadas, no qual argumentos de cunho econômico e (ou) fiscal se contrapõem aos direitos sociais preconizados pela CF/88. As reformas desse sistema engendradas a partir da década de 1990 apoiam-se na justificativa de déficit e prometem gerar benefícios de longo prazo, mas de forma imediata acabam por proporcionar perda de direitos e benefícios aos cidadãos deste país. Dessa forma, fica latente a seguinte questão de pesquisa: o que faz com que reformas que desestruturam a Previdência Social ao retirar direitos dos trabalhadores sejam aprovadas no âmbito federal?

A tramitação dessas propostas envolve discussões e votações da Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que decidem por sua aprovação ou não. Portanto, sabe-se que a persuasão, ou seja, o convencimento de forma legítima, é um mecanismo incondicional para aprovação de uma proposta de reforma. Contudo, acredita-se no atuante processo de manipulação por meio do discurso como possibilidade recorrente para aprovação das reformas no sistema previdenciário brasileiro.

Adota-se neste artigo o conceito de manipulação produzido pela Abordagem Sociocognitiva (ASC) dos Estudos Críticos do Discurso (ECD), segundo os quais a manipulação é a “forma discursiva de reprodução do poder da elite que é contra os melhores interesses dos grupos dominados e que (re)produz a desigualdade social” (van Dijk, 2015, p. 240). Destaca-se que os discursos únicos ou ilegítimos tendem a derrocar a democracia (Mouffe, 2003) e, portanto, estar atento aos mecanismos de manipulação é um aspecto importante, já que é um meio ilegítimo de convencer uma sociedade sobre o que de fato é relevante para ela.

Acredita-se que a manipulação esteja presente na reforma da Previdência Social no Brasil, pois a literatura é clara ao apontar que as reformas provocam redução dos direitos sociais e desrespeito a princípios constitucionais (Sales; Silva; Brito, 2021; Botelho; Costa; Silva, 2021; Costa, 2019; Pinto, 2019; Fagnani, 2018; Salvador, 2017).

Portanto, o objetivo desse artigo analisar como a manipulação discursiva se manifesta nas exposições de motivos das propostas de reformas constitucionais da Previdência Social no Brasil ocorridas em 1998, 2003 e 2019. A escolha pela abordagem sociocognitiva está pautada no fato de que, ao longo da trajetória do campo de políticas públicas, a guinada argumentativa,

ocorrida por volta de 1990, traz luz para o papel central das ideias (Capella, 2015). Os trabalhos seminiais de Majone (1989), Stone (1989), Fischer e Forester (1993) e Fischer e Gottweis (2012) destacam como a análise de políticas públicas puramente baseadas em formas tecnocráticas, no objetivismo e na racionalidade instrumental são insuficientes para explicar como as políticas públicas são formadas, sendo que o objetivo da guinada argumentativa é compreender como “os atores e esfera pública argumentam, retórica e deliberativamente, dentro e através de discursos, especialmente aqueles embutidos nas práticas discursivas das instituições” (Fischer; Gottweis, 2012, p. 14, tradução nossa).

Contudo, existem dificuldades persistentes no campo de políticas públicas, pois deixam em aberto como as ideias e os interesses se ligam e afetam a produção de políticas públicas (Campbell, 2002). Além disso, o sentido de ideias permanece impreciso nos modelos mais recentes de análise (Capella, 2015, p. 257). Mesmo com o institucionalismo discursivo (Béland; Cox, 2010), as lacunas permanecem devido à pouca ênfase aos contextos em que os discursos se localizam e em estabelecer quais ideias determinam fatos políticos (Schmidt, 2010).

Os ECD têm demonstrado um campo promissor para o campo de políticas públicas (Resende, 2017), com pesquisadores como Gunther Kress, Theo van Leeuwen, Ruth Wodak e Teun A. van Dijk. Este último possui um diferencial em relação aos demais ao incluir o elemento cognitivo, mediando a relação entre discurso e sociedade e propondo responder duas questões: o que são ideias? (Van Dijk, 1998); Como o discurso, proferido por um indivíduo, controla a mente e ação de grupos menos poderosos e quais as consequências disso? (van Dijk, 1998, 2005). Para responder a essas questões, van Dijk aponta uma abordagem multidisciplinar baseada no triângulo discurso, cognição e sociedade, chegando à explicação do conceito de manipulação, preenchendo uma lacuna por não existir uma teoria sistemática sobre o assunto (van Dijk, 2015, 2021).

O artigo está organizado em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda discute sobre a Previdência Social no Brasil, bem como sua relação com o *welfare state* e a Seguridade Social. A terceira apresenta um panorama sobre a manipulação discursiva segundo a abordagem sociocognitiva. Na quarta seção são apresentados os caminhos metodológicos para a realização da pesquisa, bem como o modelo teórico-metodológico desenhado pelos autores deste artigo com base nas principais obras de van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021), relacionando com o campo de políticas públicas. Na quinta, é dado foco para os resultados e apresentadas as discussões sobre os achados. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No âmbito das políticas públicas inseridas na Constituição Federal de 1988, a Previdência Social no Brasil tornou-se um dos elementos da Seguridade Social por estar relacionada a fatores econômicos e de gestão das décadas de 1970 e 1980, e sob forte influência do ambiente internacional com as ideias sobre *welfare state* e a Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), provocando o trabalho de vários grupos e comissões que a moldaram e a colocaram no rol de discussões da Assembleia Nacional Constituinte, reforçados pelo período de redemocratização e pelas ideias da social-democracia no Brasil (Oliveira *et al.*, 2021).

O *welfare state*, ou estado de bem-estar social, pode ser compreendido como “uma condição ou estado do bem-estar humano que existe quando as necessidades das pessoas são satisfeitas, os problemas são administrados e as oportunidades [para que as pessoas satisfaçam seus objetivos de vida] são maximizadas” (Midgley, 2009, p. 6, tradução nossa). No âmbito do sistema de produção capitalista, o *welfare state* seria responsável por tentar equilibrar as forças de mercado e as demandas sociais por meio de um conjunto de serviços e benefícios sociais promovidos pelo Estado, permitindo aos indivíduos a manutenção minimamente de uma base material e de um padrão de vida (Gomes, 2006).

A origem e o desenvolvimento do *welfare state* são compostos por uma vasta, controversa e complexa bibliografia, que foi organizada em argumentos explicativos e apresentados por Arretche (1995). Esses argumentos foram divididos em dois tipos de condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state*, um de ordem econômica e o outro ordem política (Arretche, 1995).

Sobre os argumentos de ordem econômica, Arretche (1995) identifica que o *welfare state* seria fruto de mudança instauradas em um processo de industrialização da sociedade e teorias da modernização, como apresentam os trabalhos de Harold Wilensky e Richard Titmuss, ou resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, como mostram os trabalhos de James O'Connor e Claus Offe.

Já os argumentos de ordem política apoiam-se, segundo Arretche (1995), em uma ampliação progressiva dos direitos (civis, políticos e sociais), como proposto por T. H. Marshall, Pierre Rosanvallon e François Ewald e constituem o resultado do acordo entre capital e trabalho no capitalismo, como explica Ian Gough. São fundamentados também na capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder, conforme pesquisas de Gosta Esping-Andersen, e em configurações históricas particulares de

estruturas estatais e instituições políticas, de acordo com autores como Theda Skocpol, Ann Shola Orloff, Margaret Weir e Hugh Hecló (Arretche, 1995).

Baseado nas concepções ora apresentadas, é possível debater sobre a existência ou não do *welfare state* nos diversos países do mundo, como por exemplo o Brasil. Neste país encontra-se um embate, pois o termo é utilizado na literatura muitas vezes como sinônimo de Seguridade Social, mas existe pelo menos uma corrente que não considera isso verdadeiro. Como explica Gomes (2006), o Brasil não teve as condições políticas e sociais necessárias para conceber um mecanismo institucional suficiente para balancear os efeitos do desenvolvimento econômico pautado nas modernas formas de industrialização, por isso, a universalização dos direitos sociais conforme Constituição Federal de 1988 ainda é um “sonho muito mais distante”.

O autor adota a perspectiva de formação do *welfare state* a partir da luta de classes, concluindo que o sistema de Seguridade Social no Brasil não se aproxima do modelo conhecido como *welfare state*, afirmando que neste país o que existe não passa de algumas políticas de bem-estar social, corroborando com as ideias de Paulani (2005).

Para evitar discussões terminológicas, adota-se neste artigo o termo políticas de bem-estar social, tomando como foco a Seguridade Social no Brasil, que se configura na Constituição Federal de 1988 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988) e compõe os direitos sociais no país.

A literatura da área é quase unânime no que se refere aos períodos de formação das políticas de bem-estar social no Brasil (Vianna, 2011), que pode ser dividida em três ondas, precedidas por uma política social privada (1888-1929), período marcado pela Primeira República, altamente elitista, em que o pobre era visto como alguém desprovido de iniciativa, inteligência e ambição (Kerstenetzky, 2012).

A 1ª onda (1930-1964), denominada “bem-estar corporativo”, é coincidente com a Era Vargas e com a República Populista, momento em que o Brasil era marcado por uma população rural superior à urbana, mas aquela ainda pouco presente nas ideias das políticas trabalhistas e previdenciária desenhadas e implementadas à época, pois o foco era o processo de industrialização do país, portanto, um momento de transição e êxodo rural (Kerstenetzky, 2012).

A 2ª onda (1964-1984), denominada “universalismo básico”, aconteceu no período de governo militar no Brasil, momento em que a população urbana começava a superar a população rural. Segundo Giambiagi *et al.* (2016, p.68), os objetivos da política econômica da época eram pautados no “combate à inflação, promoção do crescimento econômico e melhora

das contas externas, através do aumento das exportações e da substituição das importações”. Esse período, segundo os autores, foi marcado por dois planos: o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), que era um plano de estabilização dos preços que diagnosticou a necessidade de uma série de reformas estruturais (tributária e financeira); e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que tinha como uma de suas bases o fortalecimento das empresas privadas.

Já a 3ª onda (pós-1988), denominada “universalismo estendido”, é compreendida por Kerstenetzky (2012) como uma ruptura com as duas ondas anteriores, mas ao mesmo tempo uma continuidade da 1ª onda. Esse momento foi marcado pela Nova República e pelo processo de redemocratização do Brasil, com a instauração da Constituição de 1988, que estabelece uma série de direitos sociais e a seguridade social. A autora divide essa onda em três partes: 1988 a 1994, período marcado pela origem dos cidadãos com mais direitos no país; 1995 a 2002, com o advento do Plano Real e de políticas na área de saúde, previdência e educação com o intuito de reduzir os déficits governamentais por meio de corte nos gastos e aumento dos impostos; e 2003 a 2009, marcado por novas reformas e aumento do gasto público social.

Nesse contexto, o processo de reforma da Previdência Social no Brasil chama a atenção por ser recorrente e perdurar por mais de duas décadas. Ao trazer o foco para a Previdência Social, seu processo histórico de formação pode ser compreendido em cinco momentos distintos, de acordo com Silva e Costa (2016): 1923 a 1930, marcado pela Lei Eloy Chaves e pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP); 1931 a 1945, período contencionista da Previdência Social; 1946 a 1963, com o início da redemocratização, período no qual tem-se a passagem do regime de capitalização para o de repartição simples; 1964 a 1988, período marcado pelo autoritarismo e criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); e, por fim, 1988 a 2013, que possui como ponto principal a promulgação da Constituição Federal de 1988 e um longo processo de reformas.

As políticas previdenciárias foram, em seu processo histórico, marcadas por posturas particularistas e clientelistas, sem a preocupação com as reais necessidades públicas, o que acabou intensificando a segmentação e a exclusão de classes sociais (Silva; Costa, 2016). Além disso, sob a justificativa de alcance do equilíbrio financeiro, as reformas potencializam a exclusão de um sistema previdenciário coletivo conforme aprovado na Assembleia Nacional Constituinte (Oliveira *et al.*, 2021).

Vale destacar a grandiosidade numérica da Previdência Social brasileira. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, em janeiro de 2023 foram concedidos 363,7 mil benefícios, no valor total de R\$ 621,5 milhões, sendo que grande parte desses valores está

concentrada na região Sudeste do Brasil (43,52%), seguida pelas regiões Centro-Oeste (20,59%), Sul (17%), Nordeste (15,19%) e Norte (3,7%), o que demonstra a diversidade desse sistema em termos regionais.

No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023 está estimada uma receita primária de R\$ 2,26 trilhões, sendo que, desse total, 61% são provenientes de impostos e contribuições como o Imposto sobre a Renda (29,9%) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (11,3%), outros 26,3% são ingressos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) pagos por empregados e empregadores e os 12,5% restantes estão divididos entre receitas advindas de Exploração de Recursos Naturais (royalties de petróleo), dividendos pagos por empresas públicas, taxas, entre outros.

Ainda de acordo com a PLOA (2023), no que se refere às despesas primárias, os principais gastos do governo ocorrem na função Previdência (41,3%), seguidas de recursos destinados aos Encargos Especiais (23,6%) – categoria que representa as transferências do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, as transferências ao Fundo da Educação Básica (Fundeb) e as despesas com precatórios, entre outras –, seguidas pela Assistência Social (8,4%), Saúde (5,7%), Educação (5,1%) e Defesa (3,8%) e demais gastos consomem 12,1% das despesas primárias da União.

Corroborando esses dados, o trabalho de Brasil *et al.* (2023) revela, ao mapear a dinâmica da atenção governamental sobre a distribuição do orçamento da União entre 2000 e 2021, que os setores com maior média de volume de recursos nesse período são, respectivamente, previdência, saúde, educação, assistência social e reserva de contingência, com dinâmica fortemente incremental ao longo do tempo. Contudo, não faz parte do escopo do trabalho dos pesquisadores os grupos de juros e encargos da dívida e amortização da dívida.

Com as informações apresentadas, compreende-se a importância da política de Previdência Social no Brasil, transacionando grande volume de recursos no orçamento e atingindo generosa parcela da população, o que acaba por exigir comprometimento por parte dos analistas de políticas públicas nesta área.

Tratando de forma específica sobre as três grandes reformas do texto Constitucional referentes à Previdência Social, tem-se resumidamente, a EC n. 20, de 15 de dezembro de 1998, que modificou principalmente o RGPS, extinguindo a aposentadoria por tempo de serviço e adotando a aposentadoria por tempo de contribuição, além de reforçar a necessidade de contribuição e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Essa reforma também extinguiu a aposentadoria especial para professor de ensino superior e criou regras para aposentadoria dos servidores públicos.

Foi apresentada por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 33/1995, juntamente com a exposição de motivos (EM) n. 12/MPAS (conjunta), de 10 de março de 1995, levando mais de 3 anos para sua aprovação, conforme Figura 1.

Figura 1 - Tramitação da PEC n. 33/1995.

Casa Legislativa					
Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Comissão	Duração	Meses/Dias	Comissão	Duração	Meses/Dias
Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	30/03/1995 a 03/05/1995	34 dias	Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	16/01/1997 a 23/07/1997	6 meses, e 7 dias 189 dias
Comissão Especial 1º turno	12/09/1995 a 08/02/1996*	4 meses e 25 dias 149 dias	Não há previsão regimental para a formação de comissões especiais. Encaminhamento direto para o Plenário		
			Comissão de Constituição e Justiça 2º turno	21/08/1997 a 03/09/1997	13 dias
Tempo de início e fim de tramitação (data de apresentação e transformada em emenda constitucional)			29/03/95 a 15/12/98 3 anos, 8 meses, e 12 dias 1357 dias		

Fonte: Holanda (p. 69, 2023).

Holanda (2023) explica que outras reformas eram consideradas mais urgentes para o governo, como a da flexibilização do monopólio das telecomunicações, petróleo, navegação e gás, além de a reforma da previdência ter se mostrado desde o início um tema delicado, com forte oposição entre os parlamentares.

A autora aponta duas manifestações ocorridas durante o processo de votação que podem ter colaborado para o atraso da pauta: uma em 12 de dezembro de 1995, na qual cerca de 2 mil manifestantes integrantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Força Sindical ocuparam o auditório da comissão especial; e outra em 9 de janeiro de 1998, na qual cerca de 60 manifestantes da CUT invadiram o Plenário da Câmara. Ambas as manifestações eram contra a proposta em discussão.

Outra grande reforma foi proposta pela PEC n. 40/2003 (EM n. 29/2003), transformada em Emenda Constitucional (EC) n. 41/2003, de 19 de dezembro de 2003. Conforme tramitação exposta na Figura 2, teve sua aprovação de forma relativamente rápida e atingiu majoritariamente o RPPS com a extinção de paridade e integralidade dos servidores públicos, instituição de um teto para os benefícios do RPPS igual ao do RGPS e permissão de criação da previdência complementar para servidores públicos.

Figura 2 - Tramitação da PEC n. 40/2003.

Casa Legislativa					
Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Comissão	Duração	Meses/Dias	Comissão	Duração	Meses/Dias
Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	06/05/2003 a	1 mês, e 5 dias	Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	29/08/2003 a 10/10/2003	1 mês, e 10 dias 42 dias
	05/06/2003	36 dias			
Comissão Especial 1º turno	11/06/2003 a 24/07/2003	1 mês, e 13 dias 43 dias	Não há previsão regimental para a formação de comissões especiais. Encaminhamento direto para o Plenário		
			Comissão de Constituição e Justiça 2º turno	11/11/2003 a 21/11/2003	10 dias
Tempo de início e fim de tramitação (data de apresentação e transformada em emenda constitucional)			30/04/2003 a 19/12/2003 7 meses, e 18 dias 233 dias		

Fonte: Holanda (p. 77, 2023).

Por fim, a mais recente reforma proposta pela PEC n. 6/2019 (EM n. 29/2019), dando origem à EC n. 103/2019, de 12 de novembro de 2019, trouxe como principais modificações o aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para aposentadoria integral no RPPS e RGPS, além de alteração no cálculo dos benefícios e novas alíquotas de contribuição. Sua tramitação ocorreu de forma breve e sem muitos percalços, conforme mostra a Figura 3.

Figura 3 - Tramitação da PEC 6/2019.

Casa Legislativa					
Câmara dos Deputados			Senado Federal		
Comissão	Duração	Meses/Dias	Comissão	Duração	Meses/Dias
Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	22/02/2019 a	2 meses, e 2 dias	Comissão de Constituição e Justiça 1º turno	08/08/2019 a 04/09/2019	27 dias
	23/04/2019	61 dias			
Comissão Especial 1º turno	24/04/2019 a 05/07/2019	2 meses, e 10 dias 72 dias	Não há previsão regimental para a formação de comissões especiais. Encaminhamento direto para o Plenário		
Comissão Especial 2º turno	12/07/2019 a 12/07/2019	1 dia	Comissão de Constituição e Justiça 2º turno	16/09/2019 a 01/10/2019	15 dias
Tempo de início e fim de tramitação (data de apresentação e transformada em emenda constitucional)			20/02/2019 a 20/11/2019 9 meses 273 dias		

Fonte: Holanda (p. 86, 2023).

Outras reformas menores também ocorreram, como a EC n. 47/2005, que concedeu alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. Já a EC n. 88/2015 alterou o Art. 40 da Constituição Federal no que se refere ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, que passou a ser 70 anos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Além das emendas constitucionais, outras leis foram criadas alterando a Previdência Social brasileira, podendo ser destacada a Lei n. 9.876/1999, que criou o fator previdenciário, e a Lei n. 12.618 de 2012, que permite o Regime Complementar do Servidor Público (RPCS), autorizando a criação de entidades fechadas de previdência complementar denominadas Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud.

O que se observa no processo de reforma, conforme mencionado anteriormente, é tema recorrente relacionado ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). Questões como déficit, Desvinculação de Receitas da União (DRU) e desprezo aos preceitos constitucionais para formação triparte (empregado, empregador e Estado) do orçamento da Previdência Social (Fagnani, 2018; Salvador, 2017; Pinto, 2019) são discutidas nos estudos sobre o tema. Nesses debates, observa-se que a agenda de austeridade, promovida desde a década de 1970 (Fagnani, 2018; Pinto, 2019), impulsionou, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a quebra do paradigma social, incentivando a participação privada e reduzindo os mecanismos de proteção social (Botelho; Costa; Silva, 2021).

O empreendimento iniciado nos anos de 1990 de desconstrução orçamentário-financeira dos direitos sociais sob a justificativa da consolidação fiscal demonstra o confronto entre políticas de estabilização monetária, câmbio flutuante e resultado primário para estabilização da dívida pública versus os direitos sociais preconizados no texto constitucional, considerando-os elementos mutuamente excludentes e provocando uma inversão de prioridades alocativas definidas constitucionalmente (Pinto, 2019).

Além disso, deve ser considerado o papel das forças de mercado nesse processo, em que, no caso do endividamento público, os credores do Estado procuram garantir prioridades sob o cidadão no caso de crise, ou seja, “prioridade do serviço da dívida em relação à prestação de serviços de interesse geral” (Pinto, 2019, p. 4475), o que contribui para a perpetuação da estratificação e da desigualdade social.

As reformas neoliberais possuem como pontos principais a privatização, a flexibilização e a desregulamentação e levam o Estado a arcar com grande parte dos custos, ficando o mercado

com grande parte dos lucros em um verdadeiro processo de financeirização do sistema (Giffin, 2007). Contra as reformas neoliberais

Argumentamos que tais processos globais requerem uma abordagem ampla, de uma perspectiva de economia política, capaz de iluminar como a substância da democracia e a legitimidade da autoridade estatal têm sido condicionadas pelo avanço de novos atores globais que representam os interesses do capital, favorecendo a concentração da riqueza e o aumento da pobreza, da desigualdade e da exclusão, e instaurando uma insegurança vital que atinge a maioria da população em nível mundial (Giffin, 2007, p. 1941).

### **3. MANIPULAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PERSPECTIVA DA ABORDAGEM SOCIOCOGNITIVA DO DISCURSO**

O campo de estudos das políticas públicas é iniciado na década de 1950 com as contribuições seminais dos trabalhos de Lasswell e o ciclo de políticas públicas. Ao chegar nos anos de 1960 a 1980, essa vertente passa pela “guinada analítica”, em que técnicas instrumentalmente racionalistas e sofisticadas ganham destaque (Capella, 2015).

Críticas às abordagens das décadas anteriores surgem no final dos anos 1980 e na década seguinte ocorre a “guinada argumentativa”, em que o papel das ideias é verdadeiramente explorado como relevante e carente de atenção na produção de políticas públicas (Capella, 2015). Os trabalhos seminais desse período, como os de Majone (1989), Stone (1989), Fischer e Forester (1993) e Fischer e Gottweis (2012), identificam que uma análise de políticas públicas apenas baseadas em formas tecnocráticas, no objetivismo e na racionalidade instrumental seriam insuficientes para explicar como as políticas públicas são formadas, pois as ideias são centrais nos argumentos e nos discursos e o jogo da persuasão e manipulação são sempre mencionados nesses trabalhos.

Alguns dos trabalhos relacionados à guinada argumentativa têm-se debruçado sobre a importância de compreensão dos discursos para o campo de públicas, como os de Howarth e Griggs (2012), Schramm (2012) e Resende (2017), sendo que este último gera insights em direção aos *Critical Discourse Studies* ou Estudos Críticos do Discurso (ECD).

Tomando este como ponto de partida, chama a atenção dentre suas abordagens a sociocognitiva, de Teun A. van Dijk, que por meio do triângulo Sociedade, Cognição e Discurso apresenta propriedades que permitem ao investigador verificar as estruturas e processos envolvidos na manipulação. A manipulação envolve reprodução discursiva de abuso de poder (dominação), ou seja, pode ocorrer através da fala e da escrita, em um processo interacional, pela manipulação da mente dos indivíduos, por isso a importância do elemento cognitivo desta abordagem (van Dijk, 2015).

Ao estudar as principais obras de van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021) foi possível compreender o tripé Sociedade, Cognição e Discurso, bem como seus elementos e conceitos e estabelecer questões que podem ser mobilizadas no processo de investigação de políticas públicas, visando compreender: 1) Como os grupos (mais) poderosos controlam o discurso público; 2) Como o discurso controla a mente e a ação de grupos (menos) poderosos, e quais são as consequências sociais desse controle (van Dijk, 2005).

Vale ressaltar que apenas é possível verificar a manipulação por meio da observação, pois dificilmente os falantes ou escritores chamariam seus próprios discursos de manipulador. “Os manipuladores fazem os outros acreditarem ou fazerem coisas que são do interesse do manipulador, e contra os interesses dos manipulados” (van Dijk, p. 234, 2015).

Na manipulação os destinatários “são incapazes de entender as intenções reais ou de perceber todas as consequências das crenças e ações defendidas pelo manipulador” (van Dijk, p. 235, 2015). Isso pode ocorrer pelos seguintes motivos: ausência total ou parcial de conhecimento relevante por parte dos destinatários; normas, valores e ideologias que não possam ser negados ou ignorados; vulnerabilidade pessoal devido a emoções ou traumas; posição social, profissão e status do escritor ou falante (van Dijk, 2015).

Logicamente existe uma linha tênue que separa a manipulação (ilegítima) e a persuasão (legítima), sendo o contexto um fator importante, dado que dentro de um grupo alguns podem ser manipulados e outros não, um mesmo indivíduo pode ser manipulado ou não a depender das circunstâncias, dentre outras possibilidades (van Dijk, 2015).

Apesar de a mente dos usuários da linguagem corresponderem a indivíduos únicos, estes são membros de grupos, instituições e organizações sociais, interagindo e comunicando com outros membros, dando sentido ao elemento **sociedade** (van Dijk, 2016).

A manipulação envolve poder e dominação, portanto, compreender o controle que alguns atores e grupos exercem sobre outros é um ponto de relevância, principalmente o controle da mente, ou seja, das crenças (diretamente) e ações (indiretamente) dos manipulados (van Dijk, 2015). Esses grupos precisam de alguns critérios pessoais e sociais que os permitam influenciar outros (como pertença a grupos, posição institucional, profissão, dentre outros) e acesso especial aos recursos sociais escassos (como aos meios de comunicação em massa, discurso público e debates parlamentares), servindo para a reprodução do poder desse grupo dominante (van Dijk, 2005, 2015).

Além disso,

Manipulação é ilegítima em uma sociedade democrática porque (re)produz ou pode (re)produzir desigualdade: ela serve aos interesses dos grupos dos poderosos e seus falantes, e fere os interesses dos grupos e falantes menos poderosos. Isso significa que a definição não está baseada nas intenções dos manipuladores, nem na maior ou menor consciência dos receptores acerca da manipulação, mas em termos de suas consequências sociais (van Dijk, p. 239, 2015).

A **cognição** é o elo entre sociedade e discurso, e representa os aspectos da memória pessoal (modelo de situação e de contexto) e social (representações sociais, como atitudes, ideologias e conhecimento sociocultural) (van Dijk, 2005, 2012, 2016).

O discurso pode controlar a mente, pois algumas características do texto e da fala podem fazer o leitor prestar atenção mais em algumas partes das informações do que em outras, ou seja, isso afeta o gerenciamento da compreensão pela memória de curto prazo (MCP) (van Dijk, 2015). Dessa forma, os grupos dominantes podem facilitar ou não a compreensão da informação de acordo com seus interesses, manipulando a compreensão do discurso pela MCP (van Dijk, 2015).

Contudo, o interesse principal da manipulação é gerar resultados mais estáveis e, para isso, precisa enfatizar a memória de longo prazo (MLP), ou seja, reformulação dos conhecimentos, atitudes e ideologia dos destinatários do discurso, na cognição social (van Dijk, 2015).

Essas representações sociais são adquiridas de forma gradual por um indivíduo ao longo de sua vida, mas podem ser alteradas, mesmo que isso leve um tempo (van Dijk, 2015). Uma vez manipuladas, essas representações sociais podem ser automaticamente ativadas, sem sequer serem notadas pelos usuários da língua, por meio dos modelos de contexto ligados a uma situação comunicativa de diversos grupos e em diversas situações, tornando o resultado da manipulação mais permanente (van Dijk, 2015).

Portanto, se as mentes da audiência puderem ser acessadas com sucesso, e uma vez manipuladas constituirão modelos mentais que não precisarão passar por esse processo novamente, a poderão apenas reproduzir, assim como ocorre com ideologias racistas ou xenofóbicas (van Dijk, 2015, 2021).

Vale destacar que dificilmente um pesquisador conseguirá ter acesso à mente de outros indivíduos, portanto, uma forma plausível de compreender a intencionalidade incutida em um discurso será pesquisando e analisando sua estrutura a fundo.

Algumas estratégias discursivas que influenciam as representações sociais são: generalização e abstração de modelos de contexto; conhecimentos relevantes ou críticos que

sejam ou não adquiridos; distribuição parcial, distorcida e prejudicial de determinado conhecimento, afetando seu conteúdo ou estrutura e agindo sobre as normas e valor usadas para avaliar e coordenar (van Dijk, 2015).

Desta forma, o manipulador poderá atuar para que o discurso seja compreendido de acordo com os seus modelos de contexto, tentando acionar nos destinatários esses mesmos modelos tipos de modelos, restringindo a liberdade de interpretação do destinatário ou minimizando a possibilidade de o discurso ser compreendido de outra forma (van Dijk, 2015).

O **discurso**, que é o ponto central do ECD e conseqüentemente da abordagem sociocognitiva, refere-se ao uso da linguagem, em texto ou fala, escrita ou oral, e elementos semióticos como gestos, expressões faciais, tipografia e imagens, envolvidos em um evento comunicativo-interacional (van Dijk, 2005, 2012, 2015).

O discurso manipulador concentra-se nas características cognitivas e sociais do destinatário para torná-lo menos resistente e mais vulnerável, aceitando e incorporando as crenças do escritor ou falante e agindo contra seus próprios interesses, ou seja, sendo dominado, promovendo a desigualdade como consequência (van Dijk, 2015). Portanto, o controle dos meios de comunicação permite ao escritor ou falante a hegemonia do discurso, deixando para segundo plano os contradiscursos, algo tipicamente manipulador (van Dijk, 2015).

Os principais elementos do discurso encontrados em van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021) e que podem ser mobilizados no momento da análise são explicados no Quadro 1.

Quadro 1 - Elementos do Discurso.

<b>Elementos do Discurso</b>
<b>Tópicos ou Macroestrutura Semântica:</b> Representa a essência ou informação mais importante do discurso, pois diz sobre o que o discurso trata, globalmente falando. São as informações que são mais bem lembradas, devido à incapacidade dos participantes de memorizar e controlar todos os detalhes de um discurso. Podem ser observados diretamente, por meio de sumários, ou inferidos e (ou) atribuídos ao discurso pelos seus participantes e expressos no formato de proposições. Portanto, o discurso pode possuir diversas macroproposições (sumários) que formam a macroposição global (ideia principal).
<b>Significado Local:</b> Apenas é dito ou escrito aquilo que o falante ou escritor acredita que os participantes deveriam conhecer, portanto, é importante a presença ou ausência de informações derivadas dos modelos semânticos/modelo de situação e a função de expressão ou supressão de informação no interesse do falante ou escritor. Neste aspecto, o quadrado ideológico é fundamental para o significado local, ou seja, expressar e (ou) enfatizar informações positivas sobre NÓS e negativas sobre ELES, e suprimir e (ou) desenfatar informações positivas sobre ELES e negativas sobre NÓS.
<b>Implicações e Pressuposição:</b> As proposições podem ser explícitas ou implícitas em função dos interesses do falante ou escritor como membro de grupos. Quando a informação está implícita, isso pode ocorrer por se pressupor já conhecida pelos participantes ou por interesses tendenciosos quando não é facilmente inferida a partir do conhecimento socialmente compartilhado.
<b>Léxico:</b> Escolha de palavras para expressar conceitos. Geralmente, para grupos externos (ELES), são utilizados termos neutros e negativos e para os grupos internos (NÓS), termos neutros e positivos. É particularmente sensível ao contexto.

<p><b>Formas ou Esquemas Globais de Discurso:</b> São formas convencionais de organização do discurso. Consiste em categorias variáveis, a depender do gênero discursivo e da cultura na qual se inserem, que aparecem em uma ordem específica, como em histórias, narrativas, argumentos e reportagens. Essa ordem pode assinalar a importância ou relevância de determinada informação, além de as informações que são incompatíveis com os interesses dos grupos de poder (NÓS) poderem ser colocadas em segundo plano e informações sobre os exogrupos (ELES) podem ser colocadas com proeminência.</p>
<p><b>Retórica:</b> Pode ser utilizado elementos como metáforas, eufemismos, mitigação, ironia, contraste, aliteração, hipérboles, litotes, repetições, comparações e metonímias, com funções específicas.</p>
<p><b>Estruturas de Superfície:</b> São elementos de realização fonológica e gráfica que podem interferir a forma com que os participantes interpretam a fala, como entonação, volume, velocidade, gestos, expressões faciais, imagens etc.</p>
<p><b>Coerência Local:</b> Uma sequência de frases ou sentenças de um discurso devem ser agrupadas ou formar uma unidade e não ser um conjunto arbitrário. Isso acontece por conta da coerência da sequência de frases, permitindo ao participante do discurso construir um modelo mental com base em seu modelo de situação e contexto. Portanto, a coerência local possui um caráter relativo (depende do modelo mental dos participantes) e referencial. A coerência pode ser: referencial/extensional, relacionada às relações condicionais, causais, espaciais ou temporais entre os fatos; ou intencional/funcional, segundo a qual uma sentença pode funcionar como generalização, especificação, contraste ou exemplo de uma sentença anterior.</p>
<p><b>Grau de detalhamento e nível de descrição:</b> Os discursos podem ser incompletos (faltam fatos relevantes para compreensão da situação) ou supercompletos (sobram fatos irrelevantes para compreensão da situação) e ter o nível das proposições mais gerais e abstratas ou nível detalhado. Pode-se relacionar esses elementos com o do quadrado ideológico para verificar quão tendencioso é um discurso.</p>
<p><b>Sintaxe:</b> Refere-se à ordem das palavras, frases ativas e passivas, sujeito implícito e complexidade das orações.</p>
<p><b>Estilo:</b> Resulta das escolhas lexicais, sintáticas e outras, que podem levar a um estilo mais ou menos formal, familiar ou mais polido de um texto ou fala.</p>
<p><b>Ação e Interação:</b> Os atos de fala são realizados sob o controle dos modelos de contextos, como, por exemplo, os propósitos ou objetivos. Dessa forma, os falantes podem controlar os turnos, as trocas de turnos, pausas, risadas, bem como atos de dominação, como discriminação, deslegitimação, calúnia, derrogação, problematização, marginalização, elogios, humor, recusas etc.</p>

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2020, 2021).

Os elementos das estruturas do discurso que serão utilizados em uma investigação vão depender da definição do modelo de contexto e da situação na qual estão envolvidos. Por isso, van Dijk (2005) alerta que uma análise de discurso completa é impraticável e é necessário escolher quais estruturas do discurso são relevantes para cada pesquisa empírica específica. Ter noção sobre as relações entre o discurso e o contexto pode tornar explícito quais elementos do discurso são variáveis em função de estruturas sociais específicas e ainda deve-se recorrer às questões de pesquisa traçadas (van Dijk, 2005).

Resumindo os aspectos apresentados sobre a abordagem sociocognitiva,

A manipulação é um fenômeno social – especialmente porque ela envolve interação e abuso de poder entre grupos e atores sociais – é um fenômeno cognitivo, porque a manipulação sempre implica a manipulação das mentes dos participantes, e é um fenômeno discursivo-semiótico, porque a manipulação é exercida através da escrita, da fala e das mensagens visuais. Como defendi anteriormente, nenhuma dessas abordagens pode ser reduzida a apenas uma e todas as três são necessárias, para uma teoria integrada que também estabelece conexões explícitas entre as diferentes dimensões da manipulação (van Dijk, p. 235-236, 2015).

#### 4. PERCURSO METODOLÓGICO

Compreendendo o discurso como um fenômeno multidimensional, realizou-se o Estudo Crítico do Discurso (ECD) fundamentado na Abordagem Sociocognitiva (ASC), articulando os aspectos Sociedade, Cognição e Discurso, como guia analítico. O roteiro de perguntas e categorias operacionais que orientou todo o procedimento está sintetizado no Quadro 2, elaborado pelos autores com base nas principais obras de van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021) e no campo de políticas públicas (ver Artigo 1).

Quadro 2 - Modelo teórico-metodológico para análise de políticas públicas.

<b>SOCIEDADE</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p>É composta por grupos, organizações, instituições e elites simbólicas, que moldam o discurso e a cognição por meio de suas normas, valores e práticas sociais. Para tanto, os atores precisam satisfazer critérios sociais e pessoais de controle (como pertença ao grupo, posição institucional, profissão e outros fatores que definam o poder do grupo e seus membros) e acesso aos recursos sociais simbólicos ou materiais (como aos meios de comunicação em massa, discurso público, debates parlamentares) servindo para a reprodução do poder do grupo dominante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais grupos, organizações e instituições são as produtoras e disseminadoras da política pública?</li> <li>- Dentre os discursos proferidos sobre a política pública objeto da pesquisa, quais serão utilizados para análise?</li> <li>- Quais grupos possuem maior influência sobre o discurso público?</li> <li>- Quais são os critérios pessoais e sociais que permitem que certos grupos influenciem a política pública?</li> <li>- Quem são os atores responsáveis pela criação do discurso analisado?</li> <li>- A pertença a grupos específicos ou a posição em instituições estratégicas facilita o controle sobre o discurso?</li> <li>- Como a posição social, profissional ou o status dos atores influenciam a capacidade de controlar os discursos relacionados à política pública?</li> <li>- Existem elites simbólicas (como políticos, mídia, intelectuais) que moldam a forma como a política é apresentada e percebida pela sociedade? Quais? Como?</li> <li>- Quais grupos estão sendo manipulados pela política pública?</li> <li>- Quais são as condições que tornam esses grupos mais vulneráveis à manipulação (falta de informação, emoções, status social)?</li> </ul>
<b>COGNIÇÃO</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p><b>Modelo de Situação:</b> Refere-se ao conteúdo da fala ou do texto, abordando o que é dito ou escrito. Dessa forma, é considerado um componente fundamental para a semântica, pois serve como base para a interpretação do significado tanto no contexto oral quanto no escrito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual o principal tema do discurso analisado?</li> <li>- Quais são os principais objetivos da política pública proposta?</li> <li>- Como esses objetivos são comunicados? De forma clara, objetiva, coerente?</li> <li>- Quais os aspectos que são conhecidos sobre o tema em questão?</li> <li>- O que está sendo explicitamente dito ou escrito sobre a política pública no discurso em análise?</li> <li>- O conteúdo da política está alinhado com as necessidades e demandas identificadas?</li> </ul>
<p><b>Modelo de Contexto:</b> São pragmáticos e responsáveis por adaptar o discurso à situação comunicativa, garantindo que o discurso seja apropriado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual é o contexto temporal e espacial do discurso em análise?</li> <li>- Quem são os principais grupos de destinatários do discurso? Quais são suas identidades sociais, culturais, econômicas e políticas?</li> </ul>

<p>Sobre a <b>dimensão social</b> dos modelos de contexto, tem-se:</p> <p><b>a)</b> Ambiente/Cenário/Localização (tempo, lugar, circunstâncias, adereços);</p> <p><b>b)</b> Participantes/Destinatários (seus vários papéis – social, profissional, institucional, comunicativo, agentes, pacientes –, identidades, relações, filiação, gênero, idade, etnia, nacionalidade, religião, estatuto/poder);</p> <p><b>c)</b> Ação, atividade ou evento em curso.</p> <p>A <b>dimensão cognitiva</b> apresenta elementos como conhecimentos, ideologias, atitudes:</p> <p><b>Conhecimento sociocultural:</b> Crenças sociais gerais compartilhadas por todos os membros de uma cultura e considerado verdadeiro ou possivelmente verdadeiro de acordo com critérios de verdade (epistêmico, moral, religioso) que os membros compartilham. Conhecimento sobre o mundo e o cotidiano, de senso comum. São conhecimentos incontestáveis e aceitos por praticamente por todos os membros, ao qual se denomina como base sociocultural comum ou <i>common ground</i>.</p> <p><b>Ideologias do grupo:</b> Seu cerne é o conceito de grupo e os conflitos e lutas que os envolvem. Deve-se observar os seguintes elementos: Associação/Identidade/Pertença/Critérios de adesão (quem pertence ou não?); Tarefas/Atividade (o que fazem?); Objetivo/Propósitos (o que querem? por que fazem isso?); Normas/Valores (o que é bom ou ruim para nós?); Posição (quais são as relações com os outros grupos?); Recursos (acesso e poder). As ideologias organizam o conjunto de atitudes sociais de um grupo.</p> <p><b>Atitudes do grupo:</b> As atitudes representam a relação entre grupos sociais e seus membros e as maneiras como os membros, como usuários da linguagem, expressam opiniões sobre acontecimentos sociais, situações, pessoas ou grupos, constituindo a base das práticas sociais dos membros do grupo (van Dijk, 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O discurso está alinhado com as necessidades e os direitos dos diferentes grupos, levando em conta suas particularidades?</li> <li>- A política promove igualdade de oportunidades e acesso, ou reforça desigualdades existentes?</li> <li>- Quais grupos estão sendo excluídos ou marginalizados?</li> <li>- Quais são as ações concretas propostas no discurso? Como essas ações se adequam ao tema?</li> <li>- Existe uma avaliação de como as diferentes ações podem impactar os grupos sociais envolvidos?</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual a sociedade ou cultura na qual está inserido o discurso?</li> <li>- Quais os conhecimentos considerados incontestáveis e aceitos por todos como verdadeiro no âmbito sobre o tema do discurso?</li> <li>- A política pública leva em consideração o conhecimento sociocultural compartilhado pelas diferentes comunidades envolvidas?</li> <li>- Como o discurso utiliza o senso comum, as crenças e valores compartilhados para promover sua aceitação da política pública?</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais ideologias estão sendo reforçadas ou desafiadas por meio dessa política pública?</li> <li>- Quais as principais características dessa ideologia?</li> <li>- A ideologia é a mesma ao longo do ciclo de vida da política pública analisada?</li> <li>- A política pública reflete os valores e normas de diferentes grupos sociais?</li> <li>- Como ela responde aos conflitos e interesses entre esses grupos?</li> <li>- Elas são apresentadas como inquestionáveis ou naturais para o público?</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais as principais atitudes do grupo esperadas e identificadas decorrentes das ideologias relacionadas à política pública em análise?</li> <li>- Quais são as atitudes predominantes nos grupos sociais afetados pela política em relação ao tema proposto?</li> <li>- Como as políticas públicas podem influenciar ou ser influenciadas pelas atitudes dos grupos sociais envolvidos?</li> </ul>
<b>DISCURSO</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p>Discurso é um evento comunicativo específico de forma oral ou escrita resultante da interação verbal ou uso da língua, e em um sentido semiótico pode apresentar expressões não verbais, tais como desenhos, imagens, gestos, expressões faciais etc. (van Dijk, 2015). O discurso é a manifestação linguística das representações cognitivas e reflete as ideologias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No discurso selecionado para análise, quais os elementos são utilizados como estratégia para reforçar a ideia dominante?</li> <li>- Quais as representações sociais identificadas no discurso? Quais são reforçadas ou contestadas?</li> <li>- É possível identificar implícitos, ou seja, elementos que fazem parte do modelo de situação, mas não são identificados no modelo de contexto?</li> </ul>

<p>e os interesses dos falantes, sendo uma forma de interação social que pode reforçar ou desafiar relações de poder. Ou seja, o discurso não é apenas uma sequência de palavras, mas uma prática social que reflete e contribui para a construção de significados em uma sociedade.</p> <p>Alguns elementos do discurso: Tópicos/Macroestrutura Semântica, Coerência Local, Significado Local, Grau de detalhamento e nível de descrição, Implicações e Pressuposição, Sintaxe, Léxico, Formas ou Esquemas Globais de Discurso, Estilo, Retórica, Ação e Interação e Estruturas de Superfície. Essas categorias serão detalhadas adiante.</p>	<p>- De que forma o discurso está estruturado para marginalizar ou legitimar certas questões sociais?</p>
--	---

Fonte: Artigo 1 da tese.

O corpus selecionado corresponde às Exposições de Motivos (EMs) relacionadas às três principais reformas do texto constitucional aprovadas e referentes a Previdência Social no Brasil de 1995, 2003 e 2019 (Quadro 3, segunda coluna). As EMs, documentos oficiais que apresentam justificativas e argumentos para propostas, constituem a base inicial de deliberação e votação de uma reforma. O corpus foi coletado em fontes oficiais, assegurando sua autenticidade e fidedignidade, e organizado em versão impressa para leitura, marcação e sistematização. O acesso ao corpus pode ser feito pelos links que estão na seção de “Referências”.

Quadro 3 - Dados da Pesquisa.

Referência	<i>Corpus</i>	Manual da Presidência da República	Relatório Final da CPI
EC n. 20/1998 PEC n. 33/1995	EM n. 12/MPAS (conjunta) (12 páginas)	1ª edição de 1991	Requerimento n. 446/1991
EC n.41/2003 PEC n. 40/2003	EM n. 29 – MPS/CCIVIL-PR (21 páginas)	2ª edição de 2002	Requerimento n. 10/2002
EC n. 103/2019 PEC n. 6/2019	EM n. 29/2019 ME (25 páginas)	3ª edição de 2003	Requerimento n.161/2017

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise foi operacionalizada em etapas:

**a) Leitura exploratória:** Cada EM passou por leitura geral para identificar estrutura, temática e organização argumentativa, tomando como referência o Manual de Redação da Presidência da República - MRPR vigente (1991, 2002 e 2003) (ver Quadro 3, terceira coluna). Conforme o MRPR, a EM é modalidade central de comunicação ministerial ao Presidente da República, podendo ser encaminhada ao Congresso Nacional ou ao Poder Judiciário e publicada no Diário Oficial da União, no todo ou em parte, o que a torna um discurso privilegiado para

observar estratégias de legitimação e manipulação no início do processo legislativo. Nela ficam evidentes os sujeitos do discurso, sejam eles enunciadores (falantes ou escritores) ou destinatários, importante no aspecto **Sociedade**.

**b) Leituras sucessivas e espaçadas:** Realizaram-se leituras repetidas em momentos distintos para cada EM. Empregou-se codificação manual com canetas de cores diversas, cada cor vinculada a um eixo da ASC (sociedade, cognição e discurso) e aos elementos discursos selecionados. Essa codificação visual facilitou a segmentação do corpus, bem como a identificação dos trechos representativos.

**c) Análise sociocognitiva:**

Sobre o aspecto **Cognição**, considerou-se o modelo de situação (tema dominantes e discurso oficial concorrente) e modelo de contexto (ideologias, atitudes e conhecimentos socioculturais).

- No **modelo de situação**, prevaleceu a alegada crise/déficit previdenciário, e discursos alternativos foram incorporados a partir dos Relatórios Finais de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) anteriores às EMs (Quadro 3, quarta coluna). A CPI é prevista constitucionalmente no Art. 58 da CF/88 como instrumento para que senadores e deputados possam fiscalizar a administração pública, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Após concluídas as investigações, a CPI emite o Relatório Final, que deve ser encaminhado ao plenário para conhecimento e providências cabíveis.
- No **modelo de contexto**, observou-se:
  - i. a tramitação das PECs (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) → Comissão Especial → Câmara dos Deputados e Senado → e quando aprovada, a Emenda Constitucional é promulgada e publicada. Desta forma, os principais destinatários da PEC, e que poderão decidir pela aprovação ou não da proposta, são a Câmara dos Deputados e o Senado. Ou seja, esses são os atores que poderão ser convencidos da necessidade de reforma da Previdência Social proposta. Portanto, a composição das duas casas, entre apoio e oposição, é um elemento que provavelmente é levado em consideração pelo escritor na elaboração do discurso;
  - ii. Composição política de coalização de apoio e oposição da Câmara dos Deputados e do Senado em cada período (fontes oficiais e no Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP).

Como parte do Poder Legislativo, tanto senadores (81 membros) como deputados (513 membros) são eleitos como representantes do povo para mandatos de oito e quatro anos, respectivamente, para exercerem atribuições legislativas, de fiscalização e controle.

- iii. Sobre os participantes do discurso, por se tratar de importantes nomes políticos, foi utilizado o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Escola de Ciências Sociais e História da Fundação Getúlio Vargas. Enciclopédia sobre a elite política brasileira e idealizada por Israel Beloch, o dicionário estruturado no tipo verbete biográfico cobre um seleto grupo de atores-chave da política brasileira e utiliza-se de fontes diversas e um processo de seleção e montagem dos textos, que são atualizados permanentemente.
- iv. Sobre o conhecimento sociocultural, sabe-se que as três Exposições de Motivos analisadas tratam da reforma da Previdência Social no Brasil, propondo alterações na Constituição Federal de 1988. A Constituição, em um sentido jurídico, é aceita como “norma fundamental de um Estado” e “parâmetro de validade de todas as demais normas” (Paulo; Alexandrino, p. 4, 2009). É um texto público e de conhecimento geral, “por meio do qual se revigora o pacto social” (Filomeno, p. 223, 2019). Outro importante conhecimento geralmente aceito e presente nas EM refere-se às estatísticas populacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um dos principais provedores de dados e informações do país para a sociedade civil e para as esferas governamentais.

Sobre o aspecto **Discurso**, dos doze elementos de análise possíveis (Quadro 1), priorizou-se oito para compor este estudo. Conforme sugerido por van Dijk (2005), a escolha foi baseada na análise prévia do corpus e sua relação com o contexto é questão de pesquisa, em que as categorias/elementos com maior frequência e relevância nas três EM foram: Tópicos ou Macroestrutura Semântica, Significado Local, Grau de detalhamento e nível de descrição, Implicações e Pressuposição, Formas ou Esquemas Globais de Discurso, Retórica, Léxico e Estruturas de Superfície.

**d) Análise temporal e comparativa:** Após a análise individual de cada EM, procedeu-se a comparação transversal entre 1995, 2003 e 2019, sempre em diálogo com o referencial teórico que fundamenta o estudo, para identificar semelhanças, diferenças, encontros e desencontros desses discursos. Essa dimensão temporal sustenta a hipótese de continuidade argumentativa e estratégias discursivas, independentemente da orientação ideológica dos governos. é que estejam presentes ideias diretamente identificáveis que não favorecem os cidadãos, mas sim os interesses do mercado.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da análise do corpus serão apresentados separadamente para cada exposição de motivos e no início de cada item de análise será apresentado seu nome em negrito, buscando facilitar a leitura e a compreensão dos resultados. Na sequência à descrição dos resultados são apresentadas as discussões sobre os achados.

### 5.1. Exposição de Motivos n. 12/MPAS (conjunta)

**Sociedade.** A EM n. 12/1995 é endereçada ao Presidente da República (destinatário do discurso), à época Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), e assinada pelos seguintes propositores (escritores do discurso): ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, Reinhold Stephanes (Partido da Frente Liberal - PFL); ministro de Estado da Justiça, Nelson A. Jobim (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB); ministro de Estado da Fazenda, Pedro Sampaio Malan (filiação partidária não identificada); ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, José Serra (PSDB); ministro do Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira (PSDB); e ministro de Estado da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza (PSDB). Observa-se que não foi possível constatar a participação de outros indivíduos ou grupos na produção do discurso.

**Cognição Pessoal: Modelo de situação.** O conteúdo da EM n. 12/1995 trata da proposta de reforma da Previdência Social brasileira, cuja vertente mais difundida é a de um sistema deficitário, ocasionado por questões principalmente de natureza estrutural relacionadas às mudanças do perfil demográfico, como evidenciado no referencial teórico deste artigo.

Contudo, outra vertente é observada em documentos oficiais, como a instauração, em abril de 1991, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar irregularidades na Previdência Social, por meio do Requerimento n. 446/91 do senador Affonso Camargo (PTB-PR), dando origem ao Relatório Final da CPI.

A recomendação dessa comissão, além de outras, foi o envio do Relatório Final para o Presidente da República, o Ministério do Trabalho e Previdência Social, a Presidência do INSS, o Ministério da Justiça e para algumas comissões do Senado e da Câmara dos Deputados, o que permite inferir que era, ou deveria ser, de conhecimento de pelo menos alguns dos propositores da EM n. 12/1995.

Os trabalhos da CPMI detectaram fraudes na concessão de benefícios, retenção pelo governo de recursos devidos à Previdência Social, irregularidades na gestão de imóveis da Previdência Social, sonegação no processo de arrecadação por meio do mecanismo de parcelamento dos débitos e silenciamento do TCU perante as prestações de contas.

O relatório ainda aponta recomendações para melhoria do sistema previdenciário, como: mudança da legislação vigente, cadastro de segurados e inativos, modernização da política de administração de pessoal, profissionalização da gerência, descentralização da execução, informatização, instalação de auditorias externas independentes, melhorias das instalações dos locais de trabalho da Previdência Social, repasse de recursos pela União e continuidade administrativa.

**Cognição Pessoal: Modelo de contexto.** Sobre a filiação dos membros da Câmara dos Deputados e Senado, dos 81 senadores entre 1995 e 1999, 30% eram do PMDB, 22% do PFL, 11% do PSDB, 9% do PPB, 9% do PTB, 1% do PSD, 7% do PT, 5% do PDT, 4% do PSB e 2% do PPS (Brasil, 1999a). Com relação à composição da Câmara dos Deputados: 20,86% dos parlamentares eram do PMDB, 17,93% do PFL, 15,40% do PPB, 12,87% do PSDB, 6,24% do PTB, 2,53% do PL, 0,58% do PSD, 0,58% do PSC, 0,39% do PPS, 0,19% do PRP, 9,75% do PT, 6,63% do PDT, 2,92% do PSB, 1,95% do Pcdob, 0,78% do PMN, 0,19% do PRN e 0,19% do PV (Brasil, 1999b).

O governo à época possuía como composição da coalizão de apoio os partidos PSDB, PFL, PMDB e PTB (CEBRAP, 2024). Os dados mostram que, teoricamente, o governo possuía maioria tanto no Senado como na Câmara dos Deputados. Contudo, a reforma foi aprovada apenas em 1998, com a Emenda Constitucional n. 20/1998, o que demonstra resistência para aprovação das propostas, conforme destacado por Holanda (2023).

Como grupo, os escritores do discurso em voga podem ser considerados de apoio ao governo por meio do critério de pertencimento, atuando para ajudar o Presidente da República em questões referentes à reforma da Previdência Social. Nota-se a participação exclusiva do poder executivo e o partido preponderante é o PSDB, um partido de centro-esquerda, associado ao PFL e PMDB, considerados partidos de centro. Portanto, espera-se encontrar nas estruturas do discurso ideias ligadas ao liberalismo e neoliberalismo, visando a redução das dimensões do

Estado, deixando para segundo plano o investimento na área social, corroborando com Giffin (2007).

Destaca-se que o governo FHC foi caracterizado pela consolidação do Plano Real, que buscava estabilizar a economia do país após décadas de hiperinflação, proporcionando um ambiente de controle inflacionário e previsibilidade macroeconômica (Giambiagi et al., 2016). Politicamente, o foco foi no ajuste fiscal, privatizações e modernização do Estado, apesar da resistência de setores da sociedade civil e do Congresso (Nascimento, 2005). Economicamente, o Brasil experimentava crescimento modesto, juros elevados e uma situação cambial que afetava a competitividade das exportações (Giambiagi et al., 2016). Socialmente, as desigualdades permaneciam elevadas, e o impacto das políticas de ajuste refletiu em pressões sobre a contenção dos gastos públicos e necessidade de sustentabilidade fiscal (Araújo, 2011).

**Discurso: Tópicos ou Macroestrutura Semântica.** A EM n. 12/95 é composta por 47 parágrafos, dos quais puderam ser atribuídas pelos autores do artigo as macroproposições apresentadas no Quadro 4, segunda coluna. A primeira coluna trata do tema principal de cada macroestrutura e a segunda coluna é a proposição que a descreve. Em alguns casos, a macroproposição foi expandida em itens considerados relevantes e de fácil memorização pelos destinatários. No final de cada macroproposição são apresentados os números dos parágrafos que elas representam. Além disso, foi possível agrupar as macroproposições em principais partes do texto, conforme o Manual da Presidência da República: introdução, problema, justificativa, proposta e conclusão.

Quadro 4 - Tópicos ou Macroestrutura Semântica - EM n. 12/1995.

<b>EM n. 12/MPAS (conjunta)</b>	
<b>Partes do discurso - quantidade de parágrafos</b>	<b>Tópicos ou Macroestrutura Semântica (números dos parágrafos no discurso)</b>
Introdução - 6	<b>M1:</b> Parágrafo padrão para encaminhamento da proposta ao Presidente da República. (1)
	<b>M2:</b> Conceituação de Previdência Social no Brasil e cobertura. (2-3)
	<b>M3:</b> Aspectos básicos: existência de diversos regimes e ações assistenciais. (4-5)
	<b>M4:</b> Necessidade de reforma da Previdência Social para torná-la mais justa, viável financeiramente e atender ao clamor popular por um sistema mais efetivo. (6)
Problema - 1	<b>M5:</b> Problemas da previdência social são de naturezas diversas, possuindo fatores conjunturais, gerenciais e estruturais. Estes últimos são os principais. (7)
Problema e Proposta - 1	<b>M6:</b> Pagamento de benefícios pontualmente, mas precisam ser criadas estratégias para manutenção dos pagamentos. Propõe-se o aperfeiçoamento da gestão previdência, aperfeiçoamento da legislação previdenciária e desenho de um novo modelo previdenciário (dito como foco da emenda ora proposta). (8)

Proposta - 5	<b>M7:</b> Devolver ao sistema de previdência os princípios de boa técnica e boa doutrina, utilizando lei complementar para regras que dependam de análise de viabilidade atuarial, suprimindo diferenças de gênero, categoria profissional e entre segurados urbanos e rurais, estimulando a contribuição. (9)
	<b>M8:</b> Manutenção dos direitos adquiridos e vantagens da reforma para os aposentados e pensionistas. (10-13)
Justificativa -15	<b>M9:</b> Motivo para a necessidade de reforma é o déficit (impactando recursos destinados à saúde). As causas deste são: (14-28) <b>a)</b> incremento acelerado das despesas; <b>b)</b> relação beneficiário/contribuinte; <b>c)</b> mudança do perfil demográfico (com envelhecimento da população e taxa de fecundidade baixa); <b>d)</b> distorções do mercado de trabalho; <b>e)</b> distorções com benefício de aposentadoria por tempo de serviço (aumento da expectativa de vida e esperança de sobrevida, clientela de baixo poder aquisitivo não se beneficia desse formato); <b>f)</b> benefícios e divergências com os países da OCDE; <b>g)</b> existência de regimes diferenciados para algumas categorias profissionais, gerando inconsistência financeira e atuarial.
Proposta - 14	<b>M10:</b> Principais aspectos da reforma proposta: <b>a)</b> permanecer na Constituição apenas temas que lhes são afetos, remetendo para legislação complementar os demais; <b>b)</b> competência para legislar privativa da União; <b>c)</b> mudanças nos regimes próprios (desestímulo a aposentadorias precoces e vedar acúmulo de benefícios com outros rendimentos, isonomia entre os tipos de RPPS resguardadas as especificidades); <b>c)</b> financiamento da seguridade social definida em legislação complementar; <b>d)</b> supressão do texto constitucional da isenção de contribuição para entidades beneficentes de assistência social; <b>e)</b> mudança a aposentadoria por tempo de contribuição para combinação entre idade e tempo de contribuição; <b>f)</b> manutenção de um teto para contribuição e benefícios e garantir a adesão facultativa à previdência complementar assegurando a geração de poupança e financiamento de projetos de desenvolvimento; <b>g)</b> benefícios previdenciários e assistenciais desvinculados; tratamento isonômico dos beneficiários urbanos e rurais, homens e mulheres; <b>h)</b> correção de disfunções no regime próprio como contagem de tempo de serviço, limites para aposentadorias e pensões, desvinculação de critérios de reajuste de ativos e inativos. (29-41)
	<b>M11:</b> Aperfeiçoamento do texto constitucional, tornando-o mais abrangente e mais preciso. (42)
Justificativa - 4	<b>M12:</b> Reforma imposta pela precariedade do modelo vigente e em consonância com o mundo todo. (43)
	<b>M13:</b> Modelo vigente injusto, pois os privilégios de alguns implicam necessariamente no sacrifício de outros, e é inviável financeira e atuarialmente. (44-47)
Conclusão - 1	<b>M14:</b> Frase padrão para encaminhamento e apreciação do texto pelo Presidente da República. (47)

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 4 mostra que as duas principais partes do discurso, ou seja, as mais enfatizadas pelos escritores, na EM n. 12/95, são: justificativa (19 parágrafos) e proposta (20 parágrafos). No âmbito da justificativa a principal é o déficit e suas causas. Sobre a proposta, é apresentado

apenas um caminho para solucionar o problema descrito, o qual retira direitos dos cidadãos. Além disso, a partir da leitura das macroproposições atribui-se a seguinte macroproposição global, ou seja, a ideia principal do discurso: A Previdência Social é deficitária, principalmente devido à mudança do perfil demográfico brasileiro, e deve necessariamente ser reformada para honrar com o pagamento de benefícios.

**Discurso: Formas ou Esquemas Globais do Discurso.** Segundo o MRPR (1991), a exposição deve ser redigida de acordo com a redação oficial, ou seja, deve-se prezar por clareza, concisão, impessoalidade, formalidade, padronização e uso do padrão culto de linguagem. Os itens obrigatórios deste documento são: a introdução, explicando o problema que exige a adoção de uma medida; o desenvolvimento, explicando as motivações para a medida proposta ser a ideal para solucionar o problema e as eventuais alternativas para equacioná-lo; a conclusão, a qual novamente determina qual medida deve ser tomada ou qual ato normativo deve ser editado para solucionar o problema.

A exposição de motivos deve também apresentar um formulário de anexo preenchido de acordo com o modelo previsto no Anexo.

Figura 4 - Anexo.

ANEXO A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO (indicar nome do Ministério ou da Secretaria da Presidência da República), Nº. DE / /

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências:

2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta:

3. Alternativas existentes às medidas ou atos propostos:

Mencionar:

- se há outro projeto do Executivo sobre a matéria;
- se há projetos sobre a matéria no Legislativo;
- outras possibilidades de resolução do problema.

4. Custos:

Mencionar:

- se a despesa decorrente da medida está prevista na lei orçamentária anual; se não, quais as alternativas para custeá-la;
- se é o caso de solicitar-se abertura de crédito extraordinário, especial ou suplementar;
- valor a ser despendido em moeda corrente;
- se a medida não implicará despesa de espécie alguma.

Fl. 2 do Anexo à EM nº do (sigla do Min. ou Sec.) de / /

5. Razões que justificam a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for Medida Provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência):

Mencionar:

- se o problema configura calamidade pública;
- por que é indispensável a vigência imediata;
- se se trata de problema cuja causa ou agravamento não tenham sido previstos;
- se se trata de desenvolvimento extraordinário de situação já prevista.

6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo):

- fazer avaliação circunstanciada sobre a extensão dos efeitos (positivos ou negativos) sobre o meio ambiente.

7. Síntese do parecer do órgão jurídico:

Com base em avaliação do ato normativo ou da medida proposta à luz das "questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo" (v. 9.4.3.) mencionar:

- se foram atendidos todos os quesitos;
- se não, quais não foram satisfeitos e por quê;

Ao final, deve constar a identificação do consultor jurídico responsável pelo parecer.

Respostas às "questões que devem ser analisadas (...)" que forem julgadas insuficientes ou incompletas poderão acarretar, a critério da Secretaria-Geral da Presidência da República e após oitiva de sua Assessoria Jurídica, a devolução do projeto de ato normativo para que se complete o exame ou se reformule o ato proposto.

Fonte: Manual de Redação da Presidência da República (1991).

O MRPR (1991) ainda deixa claro que, caso ocorra a falta ou insuficiência das informações prestadas, isso pode acarretar, a critério da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a devolução do projeto de ato normativo para que se complete o exame ou se reformule a proposta.

Além disso, o manual esclarece que a obrigatoriedade do preenchimento do anexo tem como finalidade permitir a adequada reflexão sobre o problema a ser resolvido; permitir profunda avaliação das diversas causas do problema e dos efeitos que podem ocorrer caso seja efetivada a adoção da medida ou a edição do ato, em consonância com o que exigido para análise do Poder Executivo, e permitir total transparência aos atos propostos.

O manual ainda explica que o texto da exposição de motivos e seu anexo complementam-se e formam um todo coeso, no qual o anexo apresenta uma avaliação profunda e direta de toda a situação que necessita da adoção de certa providência ou a edição de um ato normativo (o problema a ser enfrentado e suas causas, a solução que se propõe, seus efeitos e seus custos e as alternativas existentes) e o texto da exposição de motivos fica reservado à demonstração da necessidade da proposta, ou seja, por que deve ser adotada e como resolverá o problema.

Existem alguns casos em que o MRPR (1991) julga não ser necessário o encaminhamento do anexo, podendo ser eles referentes a questão de pessoal, nomeação, promoção, ascensão, transferência, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração, recondução, remoção, exoneração, demissão, dispensa, disponibilidade ou aposentadoria. Ou seja, não é o caso da EM n. 12/1995, que, portanto, deveria possuir esse anexo. Contudo, não é apresentado ou mencionado o anexo.

Além disso, apesar de apresentar alternativas para a solução do problema (uma relacionada à informatização e à capacitação dos recursos humanos, outra ao aperfeiçoamento da legislação e, por fim, modificação no modelo previdenciário), apenas a última é desenvolvida, sendo esse fato, inclusive, explicitamente declarado no discurso.

**Discurso: Significado Local.** Foi possível identificar o quadrado ideológico proposto no modelo teórico-metodológico com os contrapontos NÓS x ELES. O endogrupo encontrado na EM n. 12/1995 faz referência ao que será chamado de “Gestores Eficientes da Previdência” (NÓS), ou seja, o Estado como defensor da garantia dos direitos sociais e proteção dos trabalhadores. Já o exogrupo será chamado de “Previdência Gastadora” (ELES), cuja personificação por trás dessa expressão está nos trabalhadores brasileiros, principalmente os rurais, servidores públicos e mulheres. Assim, ao longo de toda a EM n. 12/1995 são

apresentadas apenas características negativas sobre ELES e, em contrapartida, são apresentados elementos positivos sobre NÓS.

Observa-se que ao fazer referência aos “fatores que causam problemas à Previdência Social, sendo eles conjunturais, gerenciais e estruturais” (EM n. 12/1995), para os dois primeiros são apresentadas políticas positivas implementadas por NÓS, como o Plano Real, trazendo “estabilização monetária ao país” (EM n. 12/1995). Além disso, são citados avanços ocorridos na “modernização e profissionalização da gestão previdenciária” (EM n. 12/1995). Entretanto, caso o último fator não seja enfrentado, irá resultar na “falência do sistema” (EM n. 12/1995), e este último está estreitamente ligado a ELES.

Além disso, é apresentado que “a Previdência Social paga pontualmente seus benefícios” (EM n. 12/1995), acionando mais um ponto positivo sobre NÓS, mas para “continuar atuando dessa forma o sistema precisa de ajustes dos benefícios” (EM n. 12/1995) (ELES). Outros pontos positivos que podem ser destacados são o fato de tranquilizar o cidadão sobre o direito adquirido e afirmar que “são muitas as vantagens para aposentados e pensionistas” (EM n. 12/1995), mais uma vez exaltando a NÓS.

É dito explicitamente que por conta do “déficit da Previdência Social” (EM n. 12/1995), provocado pelo “aumento das despesas com benefícios, ocasionou a redução e interrupção de recursos para a saúde” (EM n. 12/1995), reforçando a posição negativa em ELES.

**Discurso: Léxico.** Sobre as escolhas lexicais relacionadas ao quadrado ideológico apresentado anteriormente, tem-se que são utilizados termos e expressões negativas sobre ELES, como: “desafio”, “fraudulentos”, “altos custos”, “sonegação”, “desperdício”, “déficit”, “preocupantes”, “precoce”, “desigualdade”, “privilégios”, “disfunções”, “injusto”, “inviável”, “sacrifício”, “colapso” (EM n. 12/1995). Já em relação a NÓS, as escolhas são positivas: “uniformização”, “clara”, “objetiva”, “modernização”, “informatização”, “pontualmente”, “honrando”, “boa técnica”, “boa doutrina”, “justo”, “viável”, “efetiva”, “respeitará”, “tranquilizar”, “vantagens”, “isonomia” (EM n. 12/1995).

**Discurso: Grau de detalhamento e nível de descrição. Estruturas de superfície.** Corroborando com os aspectos apresentados até o momento, tem-se o grau de detalhamento e nível de descrição, em que os aspectos negativos de ELES são apresentados com riqueza de detalhes, supercompletos, incorporando inclusive fatos e relações irrelevantes para a compreensão da situação da Previdência Social, em um verdadeiro jogo de números e estruturas de superfície, como será visto a seguir.

a) É destacado, em texto e gráfico, que o saldo operacional da Previdência Social (valor arrecadado com contribuições sobre a folha de pagamentos menos as despesas com

benefícios, pessoal e custeio) é negativo e isso impacta a área da saúde pública, que deixa de receber recursos por esse motivo. Primeiramente, a fórmula de cálculo apresentada está fora dos preceitos do Artigo n. 195 da CF/88, texto original, no qual consta a participação do Estado, dos empregadores e trabalhadores, e cujo orçamento é elaborado de forma integrada entre saúde, assistência e Previdência Social. Além disso, os valores apresentados fazem parte de projeções que não são explicadas no discurso (Parágrafo 14 e Gráfico 1).

- b) O discurso mostra a relação entre o crescimento populacional (109% em 30 anos) e o número de beneficiários (1140% em 30 anos). Para o leitor, esses números podem propor uma relação de aumento desproporcional significativa. Contudo, relações que de fato poderiam mostrar a situação da Previdência não são apresentados, como, por exemplo, a população economicamente ativa e o número de beneficiários, número de contribuintes e número de beneficiários, receita previdenciária e despesas previdenciárias. Há menção sobre a população economicamente ativa apenas no parágrafo 19, como será destacado à frente, e mais uma vez em uma relação pouco relevante. A relação descrita no texto ainda é enfatizada com estruturas de superfície por meio de gráfico, que visualmente apresenta-se com duas linhas muito discrepantes uma em relação à outra, reforçando a percepção de desproporcionalidade e necessidade de atenção. Além disso, no mesmo parágrafo ocorre a contradição, ao apresentar que o número de beneficiários representa apenas 9,4% da população brasileira, mas com o intuito de destacar que a parcela rural é grande (50% desse valor) (Parágrafo 15 e Gráficos 2 e 3).
- c) Mostra a relação entre beneficiários e contribuintes em termos de número de pessoas. O relevante seria em valores reais de despesas e receitas, o que é mais uma vez omitido (Parágrafo 16).
- d) Dá-se ênfase à elevação do número de idosos ao longo do tempo, sendo expresso em texto e gráfico. Apesar de a relação apresentada ser relevante, isso ocorre de forma percentual e pouco detalhada, o que dificulta compreender a real situação, ficando claro unicamente que existe um aumento de 8% para 11% (Parágrafo 19 e Gráfico 4).
- e) Compara valores percentuais de crescimento das despesas com benefícios com porcentagens de crescimento em número de pessoas da população economicamente ativa, relação que mostra pouco sobre a situação “preocupante” então destacada. Na hipótese do salário de cada pessoa ser maior, o valor da contribuição também será maior, enfraquecendo esse argumento, por exemplo.
- f) Apresentam elementos que justificam a necessidade de se repensar a aposentadoria por tempo de serviço. Esses elementos são esperança de sobrevida no lugar de expectativa de

vida para concessão de benefícios, o impacto da mortalidade infantil, beneficiamento de pessoas de maior poder aquisitivo e alto período de recebimento de benefícios. Para tanto, recorre a termos vagos como “pesquisas mostram” e “pesquisas demonstram”, mas não cita a fonte. Uma vez que muitos dados numéricos são apresentados em parágrafos anteriores, poderia se esperar a apresentação de dados detalhados para elucidar as informações apresentadas nos parágrafos em análise, contudo, isso não ocorre. Ademais, as informações são apresentadas de forma confusa, por exemplo, ao destacar a relação entre esperança de sobrevivência, renda e idade, mas na sequência apresentar números sobre expectativa de vida, gerando informações confusas, pois demandam do tomador de decisão uma análise mais minuciosa dos dados, que em um primeiro contato pode não ocorrer. Outro ponto é que faz-se relações entre idade de aposentadoria, poder aquisitivo (usando termos como “pobre” e “rico”), e tempo de recebimento de benefícios, mas sem as devidas fundamentações. Fala-se também em uma elevada duração do benefício previdenciário no Brasil em relação aos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (ênfatisa que são os países mais ricos), enquanto os números apresentados mostram uma diferença de 2 a 3 anos para homens e 1 a 4 anos para mulheres (Parágrafos 22, 23, 24, 25, 26 e 27).

g) É descrita a existência de outros regimes além do RGPS, não se fala explicitamente sobre regimes próprios ou o que considera como regimes especiais, apenas dizendo que possuem regras privilegiadas, sem mencionar quais seriam essas regras (Parágrafo 28).

Dessa forma, conclui-se que se trata de forma geral de questões importantes, como o valor em reais (R\$) dos benefícios e contribuições e detalha-se fatos que isoladamente, ou com associações erradas, tornam-se irrelevantes, como alguns dados sobre tendências demográficas. Além disso, destaca estruturas de superfície pouco úteis para os tomadores de decisão no contexto de reforma, mas que provocam a sensação de discrepâncias gigantescas e que necessitam de medidas urgentes.

**Discurso: Implicações e Pressuposição.** Vale ressaltar que, ao falar em déficit, apresentando fórmula fora dos preceitos constitucionais, exige dos destinatários o conhecimento da Constituição Federal de 1988 (conhecimento socialmente compartilhado) e capacidade crítica para observar o erro. Como os destinatários são senadores e deputados, espera-se que tenham conhecimento sobre o texto constitucional, conseqüentemente, isso leva à conclusão de que a informação está implícita e pode ser de interesse tendencioso por parte dos escritores.

Ademais, não é abordado no discurso de forma direta ou indireta as considerações do Relatório Final da CPMI, que nem mesmo é citado, o que deixa explícita uma ausência de informação que pode ser parte do modelo de situação dos escritores do discurso.

**Discurso: Retórica.** Por fim, a retórica utilizada na EM n. 12/1995 apresenta em diversos momentos comparações com o mundo de forma geral e, principalmente ao final do discurso, apresenta hipérboles como “o mundo todo” e “risco de entrar em colapso” (EM n. 12/1995), além do apelo emocional remetendo a questões como “justiça”, “próximas gerações” e “legado para filhos e netos”, “esforço solidário de todos os brasileiros” (EM n. 12/1995).

## 5.2. Exposição de Motivos EMI n. 29 – MPS/CCIVIL-PR

**Sociedade.** A PEC n. 40/2003 é acompanhada pela Exposição de Motivos EMI n. 29 - MPS/CCIVIL-PR. Este será o discurso analisado que é endereçado ao Presidente da República (destinatário) à época, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), e assinada pelos seguintes propositores (escritores): Ricardo Berzoini (PT), ministro de Estado da Previdência Social, e José Dirceu de Oliveira e Silva (PT), ministro de Estado da Casa Civil da Presidência da República. Esse núcleo decisório do Poder Executivo federal possui amplo acesso e controle aos meios formais de produção do discurso.

Os governadores de estado e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social são citados na exposição de motivos como participantes na construção da proposta. Contudo, a citação ocorre de forma geral, não especificando no que exatamente essas contribuições consistiram.

**Cognição: Modelo de situação.** O discurso analisado, a EM n. 29/2003, trata sobre a alteração do sistema de Previdência Social no Brasil. Essa exposição é a segunda grande proposta de reforma da Previdência em que a situação difundida é de um sistema deficitário.

Contudo, anteriormente, em 22 de maio de 2002, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a presidência de Eduardo Paes (PFL), por meio do requerimento n. 10/2002, de autoria de Miro Teixeira (PDT). A CPI tinha o objetivo de investigar denúncias de fraudes (eliminação de débitos de empresas junto ao INSS, mediante conluio de advogados das empresas devedoras e servidores do INSS), noticiadas pela Rede Globo de Televisão em janeiro de 2000 (CPI, 2003).

As conclusões expostas pelo Relatório Final dessa CPI, em 30 de janeiro de 2003, foram que

A evasão fiscal – contemplando a sonegação (informalidade) e a inadimplência (formalidade) – e a renúncia fiscal, no período de 1997 a 2001, representa 43% da arrecadação potencial da Previdência Social, ou seja, para R\$ 1,00 dessa arrecadação,

R\$ 0,43 são perdidos. Dessa forma, o total da evasão e da renúncia fiscal, em 2002, seria de R\$ 52,8 bilhões, considerando uma receita potencial prevista de R\$ 122,8 bilhões. Comparando, nesse ano, a receita espontânea (prevista) de R\$ 70 bilhões com a despesa prevista de R\$ 87 bilhões, haveria saldo contábil negativo de R\$ 17 bilhões, que, portanto, é questionável (CPI, p. 41-42, 2003).

Ademais, o relatório apontou a falta de educação previdenciária para o exercício da cidadania e a contribuição do governo para o descrédito do INSS ao anunciar déficits desde 1990 que não se concretizam e não proporcionar condições suficientes para o funcionamento da instituição, além de destacar que as políticas de priorização do mercado financeiro em detrimento da produção e consumo interno seriam fatores que prejudicam o sistema previdenciário.

Ao final, ficou definido o encaminhamento do relatório às autoridades competentes para conhecimento e providências, dentre eles ao Presidente da República, ao ministro de Estado da Previdência e Assistência Social e à Mesa Diretora e ao Presidente da Câmara dos Deputados.

**Cognição: Modelo de Contexto.** A EM n. 29/2003 é de 29 de abril de 2003 e, apesar de encaminhada para o presidente da República, sabe-se que seus reais destinatários e tomadores de decisão são a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Vale destacar que a composição da coalizão de apoio ao governo era dos partidos PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS e PV (CEBRAP, 2024).

A composição da Câmara dos Deputados era de 90 deputados do PT, 77 do PMDB, 52 do PTB, 49 do PP, 43 do PL, 21 do PPS, 20 do PSB, 10 do PCdoB, 7 do PSC, 6 do PV e 1 do PSL, 68 do PFL, 50 do PSDB, 13 do PDT e 2 do Prona (Folha Online, 2003). O Senado era composto por: bloco de apoio (PT, PSB, PTB e PL), com 23 integrantes, blocos de oposição (PSDB e PFL) com 28 integrantes, PMDB com 22 integrantes, PDT com 5, PPS com 2 e sem partido, 1.

Os escritores, portanto, deveriam supor que o governo possuía apoio provavelmente de metade da Câmara dos Deputados e minoria no Senado. Contudo, a PEC n. 40/2003, segundo Holanda (2023), passou 79 dias na Câmara e 52 dias no Senado. Ou seja, o poder de convencimento dos argumentos apresentados mostra-se satisfatório mesmo o governo não possuindo maioria nas votações. Apesar dessa possível barreira, a reforma foi aprovada no mesmo ano, com a publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003 em 19 de dezembro de 2003, mostrando que a tramitação da proposta ocorreu de forma rápida.

Além disso, todos os propositores do discurso fazem parte de um mesmo grupo, o PT. Segundo o artigo n. 1 do Estatuto do PT (2017), o partido “é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade,

transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático”. Ou seja, considerado partido de esquerda, espera-se que aspectos sociais e democráticos sejam evidenciados no discurso.

Mesmo eleito com forte apoio popular e discurso voltado à justiça social, o governo Lula deu continuidade à agenda de ajustes fiscais. Ainda sob um cenário de recuperação econômica após crises internacionais no fim dos anos 1990, o governo buscou conciliar a política fiscal com políticas sociais de inclusão, como por exemplo o Bolsa Família, ampliando o acesso a direitos básicos (Giambiagi et al., 2016; Nascimento, 2005). Com o crescimento econômico moderado e a inflação sob controle, houve a expansão do crédito e do consumo (Giambiagi et al., 2016). Dessa forma, no âmbito social percebeu-se a redução da pobreza e desigualdade, embora desafios estruturais existissem, como por exemplo os relacionados a informalidade (Nascimento, 2005). Contudo, apesar do perfil social-democrata, o governo Lula foi marcado pela continuidade da lógica fiscalista, reforçando o controle dos gastos públicos e necessidade de reformas estruturais, reproduzindo o discurso de seus antecessores (Araujo, 2011).

**Discurso: Tópicos ou Macroestrutura Semântica.** A EM n. 29/2003 é composta por 106 parágrafos numerados, que foram sumarizados indiretamente, por meio da análise do discurso, em 31 macroproposições, conforme Quadro 5, segunda coluna. Todos os itens desse quadro seguem a mesma lógica do Quadro 4.

Quadro 5 - Tópicos ou Macroestrutura Semântica – EM n. 29/2003.

EMI n. 29 - MPS/ CCIVIL-PR - 2003	
Partes do discurso - quantidade de parágrafos	Tópicos ou Macroestrutura Semântica (número (s) do (s) parágrafo (s) no discurso)
Introdução - 3	<b>M1:</b> Parágrafo padrão para encaminhamento da proposta ao Presidente da República. (1)
	<b>M2:</b> Referência ao Programa de Governo apresentado pelo presidente nas eleições de 2002, propondo solução para o problema estrutural da Previdência Social, com a construção de um regime público básico e um regime complementar. (2-3)
Problema – 1 / Proposta - 1	<b>M3:</b> Crítica à EC nº 20.1998 e abordagem dos avanços da proposta em análise, como a convergência entre os regimes previdenciários existentes. (4-5)
Proposta - 1	<b>M4:</b> Objetivos da proposta: corrigir distorções do modelo, maior equidade, adequação ao novo perfil demográfico, melhoria nos resultados fiscais, garantia das obrigações previdenciárias. (6)
Problema - 32	<b>M5:</b> Distorções no regime de previdência dos servidores públicos: regras de cálculo de contribuições e benefícios, pois valores dos benefícios pagos pelo RGPS são muito menores do que os pago pelo RPPS, com reduzido número de servidores ganhando altos valores de benefícios. (7-21)
	<b>M6:</b> Consequências das distorções: grave desequilíbrio e alto custo de oportunidade. (22-29)

	<b>M7:</b> Alterações do perfil demográfico brasileiro. (32-35)
	<b>M8:</b> Outros problemas relacionados ao regime de previdência dos servidores públicos: número de ingressos no serviço público e idade elevada dos ingressantes. (36-38)
Proposta – 2	<b>M9:</b> Objetivos da proposta: aperfeiçoar o regime de previdência dos servidores públicos, utilizando o princípio da isonomia, para se atingir um regime equilibrado. (39)
	<b>M10:</b> Parágrafo padrão de encaminhamento da proposta. (40)
Problema – 3 / Proposta – 2 / Justificativa - 3	<b>M11:</b> Não relação entre valor de contribuição e benefícios pagos. Alteração da fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria dos servidores para se alcançar equidade, justiça, eficiência e viabilidade. (41-45)
	<b>M12:</b> O valor do benefício de pensão por morte dos servidores é integral ou proporcional e deve ser alterado para 70% do valor da aposentadoria, atendendo aos questionamentos apresentados. (46-48)
Proposta – 6 / Justificativa - 1	<b>M13:</b> Estabelecer um teto para os benefícios pagos aos servidores públicos, instituir o regime complementar e elevar o teto do RGPS, para que se alcance a igualdade, solidariedade, homogeneização, racionalidade e equidade. (49-55)
Proposta - 2	<b>M14:</b> Reajustes de aposentadoria e pensões dos servidores públicos. (56-57)
Proposta e justificativa - 1 / Justificativa - 3	<b>M15:</b> Supressão da regra de transição que prevê aposentadoria proporcional para os servidores públicos, pois não coaduna com a boa doutrina e tampouco encontra sucedâneo no direito comparado. Outras justificativas são: os limites de idade fixados são baixos, o tempo de recebimento do benefício é extremamente longo e não diverge das regras do regime geral. (58-61)
Proposta e justificativa - 2	<b>M16:</b> Alteração na aposentadoria integral dos servidores públicos por conta do desequilíbrio entre contribuições e pagamento dos benefícios. (62)
	<b>M17:</b> Instituição do abono de permanência para incentivar o servidor a continuar a exercer a mesma atividade. (63)
Proposta – 1 / Justificativa – 6 / Proposta - 2	<b>M18:</b> Contribuição dos servidores ativos e inativos, pois é irrefutável a necessidade dessa medida para atingir o vultoso desequilíbrio financeiro. Imunidade para aqueles com direito adquirido. (64-72)
Problema e proposta e justificativa - 1	<b>M19:</b> Equilíbrio financeiro e atuarial não pode atingir apenas a União, mas sim todos os entes federados. Estes deverão instituir contribuição previdenciária de seus servidores não inferior à contribuição dos servidores federais, pois a persecução do equilíbrio não pode se restringir ao âmbito da União. (73)
Proposta e problema - 1 / Justificativa - 4	<b>M20:</b> Um RPPS e uma Unidade Gestora, para minimizar os problemas da sobreposição de funções e fragmentação. A justificativa é a racionalização de custos. (74-78)
Proposta -2 / Justificativa - 5	<b>M21:</b> Aumento do teto do RGPS, para compatibilizar valor do benefício e renda atual. (79-85)
Problema – 4 / Proposta – 2 / Justificativa - 5	<b>M22:</b> Servidores se apropriam de recursos do Estado em valores que agridem o senso comum e a moralidade. Propõe-se fixação do limite baseado nos ministros do Supremo Tribunal Federal, pois se busca uma previdência mais equânime. (86-96)
Justificativa - 9	<b>M23:</b> Benefícios do RGPS sem alterações nas regras de acesso. (97)
	<b>M24:</b> Preservação do direito adquirido dos servidores públicos. (98)
	<b>M25:</b> Não se constitui em medida contra os servidores públicos, pois estes são vítimas da ausência de planejamento. (99)
	<b>M26:</b> Valorização da função pública, garantindo atendimento adequado à população. (100)
	<b>M27:</b> Previdência Social equânime, justa, viável e sustentável. (101)
	<b>M28:</b> Nada muda para aposentados e pensionistas, exceto pela contribuição dos inativos. (102)
	<b>M29:</b> Outras participações na elaboração da proposta. (103)
	<b>M30:</b> Justificativa para a proposta: sistema injusto e que compromete a viabilidade no longo prazo, conseqüentemente necessidade de um sistema equitativo e protetor para garantir o pagamento dos benefícios. (104-105)
Conclusão - 1	<b>M31:</b> Frase padrão para encaminhamento e apreciação do texto pelo Presidente da República. (106)

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 5 transpõe a ênfase dada pelos escritores da EM n. 29/2003 aos problemas (41 parágrafos) e justificativas (36 parágrafos), deixando a proposta em si em segundo plano (20 parágrafos). O principal problema considerado, mais uma vez, é o déficit e suas causas. Sobre a proposta, novamente apresenta-se apenas um caminho como solução do problema, com ênfase na retirada de direitos de uma categoria específica, os servidores públicos.

Dessa forma, ao analisar as 31 macroposições inferidas pelos autores deste artigo, tem-se a seguinte Macroposição Global: o regime de previdência dos servidores públicos possui regras divergentes das encontradas no regime geral, além de grave déficit financeiro e atuarial. Portanto, precisa ser reformado para o alcance de um sistema mais equânime, justo, viável e sustentável.

**Discurso: Formas ou Esquemas Globais do Discurso.** Segundo o MRPR (2002), a exposição deve ser redigida de acordo com redação oficial, assim como exposto no MRPR (1991) e apresentar um formulário de anexo preenchido de acordo com o modelo previsto no Anexo II do Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002, seguindo o mesmo padrão já comentado anteriormente para o MRPR (1991). Portanto, a EM n. 29/2003 deveria possuir esse anexo, contudo, não são apresentados ou mencionados o Anexo II, os custos da proposta e as possíveis alternativas. O foco do discurso está na compreensão de que se trata de uma reforma necessária e com finalidades louváveis.

Na EM n. 29/2003 nota-se que a sequência do discurso mistura as partes, como, por exemplo, proposta e problema; proposta, problema e justificativa; proposta e justificativa. Conseqüentemente, o discurso não segue a ordem sugerida pelo manual e, ao misturar as partes, pode dificultar a formação de modelos mentais coesos pelos leitores do discurso, tornando a análise do texto complexa para o leitor.

Vale destacar a ênfase nas partes relacionadas aos problemas e justificativas ocupando 77 parágrafos do discurso, contra 20 parágrafos de proposta, colocando em proeminência informações negativas sobre ELES, uma vez que as justificativas enfatizam os problemas relacionados aos benefícios.

**Discurso: Significado local.** Assim como o ocorrido na EM n. 12/1995, foi possível identificar os elementos do quadro ideológico relacionando “Gestores Eficientes da Previdência” (NÓS) e “Previdência Gastadora” (ELES), com abordagem de características negativas sobre ELES e positivas sobre NÓS.

Como exemplos dessa situação tem-se que sobre NÓS é ressaltado que a reforma tem por objetivo uma “Previdência Social mais equânime”, “socialmente justa”, “viável

financeiramente e atuarialmente para o longo prazo”, almeja-se “corrigir distorções”, “busca-se melhorias”, “garantia”, “flexibilidade”, “crescimento”, “desenvolvimento”, aplicação dos “Princípios da Isonomia, Igualdade e Solidariedade para homogeneizar os regimes de Previdência Social no país”, “aplicar a boa doutrina”, “corrigir políticas inadequadas”, “tentativa de saneamento”, “atender aos interesses do Estado Democrático de Direito”, “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, “racionalizar custos” e “tranquilizar a população” (EM n. 29/2003).

Já sobre ELES enfatiza-se que existem muitas “distorções”, “benefícios elevados”, “permite aposentadorias precoces”, “compromete o equilíbrio atuarial, colabora para o grave desequilíbrio financeiro e atuarial, déficit atuarial, compromete espaço fiscal”, “regras inviáveis e inequitativas, agrava a desigualdade e o desequilíbrio do sistema”, “necessidade de financiamento”, “causa arrepio”, possui “políticas inadequadas”, possui “fragmentação dos órgãos, sobreposição de funções”, “agridem o senso comum e a moralidade”, “imoral, absurda e antiética” (EM n. 29/2003).

**Discurso: Léxico.** Dessa forma, as escolhas lexicais convergem com os elementos acima apresentados, nos quais para NÓS as escolhas são: “equânime”, “justa”, “viável”, “corrigir”, “melhorias”, “garantia”, “flexibilidade”, “crescimento”, “desenvolvimento”, “homogeneizar”, “boa doutrina”, “livre”, “justa”, “solidária”, “racionalizar” (EM n. 29/2003). Já para ELES, “distorções”, “precoces”, “grave”, “desequilíbrio”, “déficit”, “compromete”, “inviáveis”, “inequitativas”, “desigualdade”, “arrepio”, “inadequadas”, “fragmentação”, “sobreposição”, “agridem”, “imoral”, “absurda” e “antiética” (EM n. 29/2003).

**Discurso: Grau de detalhamento e nível de descrição. Estruturas de superfície.** Dá-se ênfase aos problemas da Previdência, principalmente os relacionados ao regime dos servidores públicos, como, por exemplo, ao evocar a “grande discrepância entre os valores dos benefícios pagos pelo RGPS (menores) e o RPPS (maiores)”, com “reduzido número de servidores com altos valores de benefícios” (EM n. 29/2003). Esse aspecto é reforçado por estruturas de superfície como tabelas da EM n. 29/2003 que mostram relevantes diferenças entre o valor médio de benefícios previdenciários recebidos entre as diferentes categorias de servidores públicos e os do RGPS. Contudo, tanto no texto como na tabela não são detalhados os motivos da discrepância entre os valores das várias categorias de servidores, colocando todos os servidores em um mesmo bolo.

A solução que mais se relaciona com a pauta acima levantada é encontrada em M2 com a “fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição” (EM n. 29/2003). Contudo, desestimula-se essa

solução ao destacar que “atinge indiretamente” o problema, e ao reforçar que “o impacto dessa medida não é substancial” (EM n. 29/2003). Entretanto, não se apresenta cálculos, projeções ou dados que comprovem a irrelevância dessa solução.

Outros exemplos de reforço do texto por meio de estruturas de superfície, gerando informações insuficientes para a análise e tomada de decisão, são os apresentados nas Tabelas 2 e no Gráfico 3 da EM n. 29/2003. A Tabela 2 apresenta valores em reais, com déficit crescente relacionando contribuições e benefícios da previdência dos servidores públicos, mas não explica quais são as contribuições consideradas para o cálculo, se são apenas as mantidas pelos servidores, por exemplo. Já o Gráfico 3 enfatiza o crescimento da população idosa, mas não considera o crescimento da população entre 15 e 59 anos, faixa à qual a população economicamente ativa está atrelada.

Vale destacar que as estruturas de superfície são utilizadas unicamente na parte do texto relacionada especificamente ao problema, em M5 (Tabela 1), M6 (Tabela 2, 3 e 4), M7 (Tabela 5 e Gráfico 1 e 2) e M8 (Gráfico 3 e Tabela 6). A tabela 6 chama atenção por ocupar meia página do discurso para apresentar que a idade de ingresso no serviço público por concurso subiu de 31 anos de idade em 1995 para 34 anos de idade em 2002.

**Discurso: Implicações e Pressupostos.** As principais implicações e pressuposições encontradas na EM n. 23/2003 estão relacionadas ao não detalhamento da composição das receitas líquidas dos entes federados e dos principais conceitos utilizados para justificar a proposta, como equidade e justiça.

Outro aspecto relevante é que, similar à análise da EM n. 12/1995, a CPI ocorrida em 2002 não é mencionada direta ou indiretamente no discurso. Isso é intrigante, pois no seu Relatório Final há a conclusão de que o déficit da Previdência Social é algo questionável, mas foi omitido na EM n. 29/2003. Se esse fato faz parte do modelo de situação dos escritores e não está presente no discurso, é possível afirmar que esse tema foi tendenciosamente deixado de fora do discurso, ou seja, os destinatários não deveriam conhecer esse aspecto para que a reforma fosse aprovada sem relevantes impasses.

O Relatório Final da CPI também afirma a falta de educação previdenciária para o exercício da cidadania, mas o que se propõe na EM n. 29/2003 é a delegação de responsabilidade para o servidor público fazer parte de uma previdência complementar. Isso mostra, mais uma vez, que informações importantes para a tomada de decisão foram omitidas no discurso em análise.

**Discurso: Retórica.** No âmbito da retórica, na EM n. 29/2003 há elementos como hipérboles, repetição e mitigação. As hipérboles como “resto do mundo”, “caso único no mundo

inteiro”, “um dos poucos países do mundo”, “em todo o mundo”, “nenhuma correlação na experiência internacional”, “benefícios extremamente elevados”, “grave desequilíbrio”, “ao arrepio de qualquer princípio previdenciário”, “cobertura do vultoso desequilíbrio”, “é irrefutável a necessidade da medida” (EM n. 29/2003), estão espalhadas pelo discurso.

Já as repetições estão associadas à ênfase no déficit da Previdência, segundo a qual a questão do “desequilíbrio” ou comprometimento do “equilíbrio” aparece em diversos momentos ao longo do discurso (parágrafos 4, 22, 29, 36, 39, 45, 62, 66 e 70). A repetição também está presente na duplicidade na apresentação de uma proposta específica, a de aumento do teto para o RGPS, que é sugerida em dois momentos do discurso (M13 e M21).

São encontrados traços de mitigação de M23 a M28, com atenuação dos impactos nas vidas dos cidadãos regidos pelo RGPS, aposentados e pensionistas do RPPS, e dos demais servidores públicos com direitos adquiridos.

### **5.3. Exposição de Motivos EM n. 00029/2019 ME**

**Sociedade.** O discurso analisado a partir deste momento faz parte da PEC n. 6/2019, a EM n. 00029/2019 ME, que será chamada apenas de EM n. 29/2019 e é endereçado ao Presidente da República à época, Jair Messias Bolsonaro, então do Partido Social Liberal (PSL), e assinada pelo propositor Paulo Roberto Nunes Guedes (ministro da Economia). A colaboração de outros não pôde ser verificada no discurso.

**Cognição: Modelo de Situação.** A EM n. 29/2019 trata sobre a alteração no sistema de Previdência Social no Brasil e é considerada a terceira grande proposta de reforma desse sistema, com o objetivo de solucionar seu caráter deficitário, conforme descrito no discurso em análise, ou seja, o tema em discussão se repete mais uma vez, após mais de 20 anos desde a primeira grande reforma.

Contudo, vale destacar outra vertente sobre o assunto, apresentada pelo Relatório Final da CPI denominada CPIPEV, instaurada em 6 de novembro de 2017, com a presidência de Paulo Paim (PT), por meio do requerimento n. 161/2017. O objetivo dessa CPI era obter esclarecimentos sobre a sustentação econômico-financeira da Previdência Social.

As conclusões finais dessa comissão destacaram a inexistência de déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social e foi sugerido o encaminhamento do Relatório Final para o Presidente da República.

Ademais, apontam seis questões relevantes para a contextualização da Previdência, mas que são mitigadas nos debates sobre a Previdência Social no processo de reforma: 1) utilização indevida de recursos previdenciários pelo Governo Federal para políticas de construção de

grandes obras como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce, a construção de Brasília, a Ponte Rio-Niterói, a Rodovia Transamazônica e outras, que, segundo especialistas, provocaram um prejuízo da ordem de R\$ 5 a 7 trilhões nos cofres previdenciários; 2) institucionalização da retirada de recursos da Previdência mediante a aplicação de mecanismos como a DRU, que em 2019 desvinculou R\$ 91,8 bilhões dos cofres da Previdência; 3) consideração da contribuição governamental ao sistema como eventual e para cobertura de déficit, indo contra o próprio texto constitucional, que define um pacto tripartite (trabalhadores, empresas e Estado); 4) estimativas que servem para propostas de reforma da Previdência possuem erros e imprecisões; 5) permissividade para com empresas devedoras da Previdência; 6) não cumprimento do Art. 195 §3º da CF/88, permitindo que empresas em débito com sistema da seguridade social tenham acesso a financiamentos, participando de licitações públicas e benefícios fiscais (CPI, 2017).

**Cognição: Modelo de Contexto.** A EM n. 29/2019 é de 20 de fevereiro de 2019. Assim como as demais Exposições de Motivos analisadas neste artigo, apesar de assinada por um ministro e endereçada ao Presidente da República, possui como tomadores de decisões reais os membros Câmara dos Deputados e o Senado.

A Composição do Senado Federal em 2019 era de 13 membros do MDB, 10 do PSD, 8 do PSDB, 6 do PT, 6 do PP, 6 do DEM, 5 do PODE, 4 do PROS, 4 do PDT, 4 do REDE, 4 do PSL, 3 do PSB, 3 do PPS, 2 do PR, 1 do PRB, 1 do PSB e 1 sem partido (Brasil, 2019a). Já a composição da Câmara dos Deputados em 2019 era de 53 membros do PT, 41 do PSL, 40 do PP, 39 do PL, 37 do PSD, 34 do MDB, 32 do PSDB, 31 do REPUBLICANOS, 30 do PSB, 28 do DEM, 28 do PDT, 14 do SOLIDARIEDADE, 12 do PODE, 12 do PTB, 10 do PROS, 10 do PSOL, 9 do PSC, 8 do CIDADANIA, 8 do NOVO, 8 do Pcdob, 7 do AVANTE, 5 do PATRIOTA, 4 do PV e 1 do Rede (Brasil, 2019a).

Vale destacar que o governo Bolsonaro, marcado pela consolidação da agenda econômica neoliberal, não possuía composição da coalizão de apoio articulada (CEBRAP, 2024), o que poderia gerar complicações durante a tramitação da reforma. Contudo, o processo transcorreu tranquilamente e de forma ágil, conforme apontou Holanda (2023). Ademais, Paulo Guedes, o escritor da EM n. 29/2019, realizou o doutorado na Universidade de Chicago, de onde vem seu largo contato com o liberalismo econômico. Portanto, é relevante observar os aspectos dessa ideologia no discurso concreto, como indica a abordagem sociocognitiva e será demonstrado à frente.

É relevante observar que, sob o governo Bolsonaro em 2019, o Brasil passava por um cenário político de polarização crescente e pela adoção de políticas públicas alinhadas à agenda

neoliberal, impactando a dinâmica social e econômica do país (Anderson, 2020). No âmbito econômico, o país enfrentava um crescimento fraco e alta na dívida pública, além de dificuldades no setor financeiro e bancário (FMI, 2019; Banco Mundial, 2019). No âmbito social, observou-se uma intensificação das mobilizações populares, em especial no setor da educação, que reagiu contra os cortes orçamentários e a precarização das políticas públicas (Anderson, 2020). Além disso, o Brasil possuía um nível de desigualdade social persistente e elevada concentração de renda (Banco Mundial, 2019). Dessa forma, o país vivenciou tensões e desafio, no qual reformas estruturais buscavam equilibrar as contas públicas às custas de impactos sociais, contribuindo para o aprofundamento da desigualdade (Silva, 2020; Anderson, 2020)

**Discurso: Tópicos ou Macroestrutura Semântica.** O conteúdo da EM n. 29/2019 é composto de parágrafos numerados de 1 a 114 e um último sem número, que puderam ser agrupados em 29 macroposições, conforme o Quadro 6 (que segue a mesma estrutura dos Quadros 4 e 5). As proposições de M1 a M8 foram elaboradas indiretamente por meio da análise dos dados e da M9 em diante as proposições foram apresentadas diretamente pelo escritor do discurso no formato de títulos das seções. No caso de proposições com aberturas de itens (a,b, c...), estes foram elaborados indiretamente por meio da análise dos dados.

Quadro 6 - Tópicos ou Macroestrutura Semântica - EM n. 29/2019.

Motivos EM n. 00029/2019 ME	
Partes do discurso - quantidade de parágrafos	Tópicos ou Macroestrutura Semântica (número (s) do (s) parágrafo (s) no discurso)
Introdução - 1	<b>M1:</b> Parágrafo padrão para encaminhamento da proposta ao Presidente da República. (1)
Proposta - 1	<b>M2:</b> Aprimoramento da estrutura legal constitucional. (2)
Problema - 8	<b>M3:</b> Problemas relacionados à previdência: (3-6) <b>a)</b> Não atende aos princípios da igualdade e distribuição de renda. <b>b)</b> Raiz do nó fiscal: despesa previdenciária.
	<b>M4:</b> A reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. (7-8)
	<b>M5:</b> Comprometimento do espaço orçamentário. (9-10)
Proposta/Alternativas - 10	<b>M6:</b> Novo sistema de seguridade social. (11-12)
	<b>M7:</b> Pilares fundamentais para uma nova previdência: <b>a)</b> Combate às fraudes e redução da judicialização; <b>b)</b> Cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; <b>c)</b> Equidade; <b>d)</b> Criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações. (13-20)
Introdução - 3	<b>M8:</b> Organização do sistema previdenciário no Brasil: RGPS, RPPS e RPC. (21-23)

Problema - 25	<p><b>M9:</b> Transição demográfica e previdência. (24-36)</p> <p>a) Desafios contemporâneos internacionais.  b) Mudanças na sociedade: demográfica e socioeconômica.  c) Transição demográfica.  d) Crescimento do total de idosos.  e) Envelhecimento populacional.  f) Fim do “bônus demográfico”.  g) Redução da taxa de fecundidade.  h) Importância do conceito de expectativa de sobrevida.  i) Aumento da expectativa de sobrevida em idades avançadas.  j) Aposentadorias precoces e expectativa de sobrevida.  k) Redução da participação relativa do grupo etário em idade ativa.  l) Deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários.</p> <p><b>M10:</b> Evolução da Previdência: passado, presente e desafios para o futuro. (37-48)</p> <p>a) Implicações demográficas.  b) Elevado patamar de despesas previdenciárias.  c) Crescimento insustentável das despesas previdenciárias.  d) Causas do crescimento acelerado das despesas previdenciárias.  e) Limitação de outras políticas públicas.  f) Desequilíbrios nas finanças dos entes federados.  g) Previdência no orçamento dos entes.  h) Elevada gravidade do desafio previdenciário.  i) Perspectiva de insustentabilidade no futuro do RGPS.  j) Perspectiva de insustentabilidade no futuro do RPPS.  k) Fontes de desequilíbrio nos RPPS.  l) Necessidade de ajustes na previdência.</p>
Justificativa - 6	<b>M11:</b> Maior equidade e justiça social. (49-54)
Problema e Proposta - 2	<b>M12:</b> Novo regime previdenciário. (55-56)
Proposta - 49	<p><b>M13:</b> Da preservação do direito adquirido e das regras de transição. (57)</p> <p><b>M14:</b> Das propostas de alteração do RGPS. (58-63)</p> <p><b>M15:</b> Das disposições transitórias para o RGPS. (64-73)</p> <p><b>M16:</b> Das regras de transição para os segurados já vinculados ao RGPS. (74-80)</p> <p><b>M17:</b> Das regras aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social. (81-85)</p> <p><b>M18:</b> Das regras de transição para atuais servidores. (86-91)</p> <p><b>M19:</b> Do abono de permanência. (92)</p> <p><b>M20:</b> Do regime de previdência de titulares de mandatos eletivos. (93)</p> <p><b>M21:</b> Das regras para servidores que ingressarem após a PEC e antes de parâmetros da lei complementar – “regras transitórias”. (91-98)</p> <p><b>M22:</b> Da acumulação de benefícios previdenciários. (99-100)</p> <p><b>M23:</b> Do regime de previdência complementar para o RPPS: prazo. (101)</p> <p><b>M24:</b> Das regras aplicáveis ao custeio do RPPS. (102-105)</p>
Justificativa - 3	<b>M25:</b> Considerações sobre as alterações nos RPPS. (106-108)
Proposta- 3	<b>M26:</b> Assistência Física, Abono salarial e interoperabilidade de dados. (109-111)
Proposta - 2	<b>M27:</b> Desvinculação de Receitas da União (DRU) e alteração da destinação dos recursos do PIS/PASEP. (112-113)
Justificativa - 1	<b>M28:</b> Estimativa de impacto da PEC na Nova Previdência. (114)
Conclusão - 1	<b>M29:</b> Frase padrão para encaminhamento e apreciação do texto pelo Presidente da República. (s/n)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como mostra o Quadro 6, o foco do discurso está na apresentação da proposta e proposta/alternativas com 65 parágrafos (não consecutivos) destinados a esse conteúdo. A apresentação do problema ocorre em 33 parágrafos (não consecutivos) e a justificativa em 10 (não consecutivos), além de 2 parágrafos que misturam problema e proposta, 4 (não consecutivos) de introdução de assuntos e 1 de conclusão. Assim como a EM n. 29/2003, a EM n. 29/2019 não segue uma ordem clara e objetiva, misturando partes do discurso e dificultando a formação de modelos mentais coesos pelos destinatários.

As macroposições apresentadas podem ser agrupadas na seguinte macroposição global: a Previdência Social no Brasil não atende aos princípios da igualdade e da distribuição de renda e é responsável pelas dificuldades orçamentárias vivenciadas pelo país, além de ser impactada por aspectos demográficos, exigindo de forma imprescindível ser reformada para garantir a sustentabilidade do sistema.

**Discurso: Formas ou Esquemas Globais do Discurso.** A forma ou esquema global do discurso seria introdução (apresentação do problema), desenvolvimento (justificativa, detalhamento e alternativas para a proposta) e conclusão (propor a medida a ser tomada para solucionar o problema), e o que se percebe é que os temas Proposta, Problema e Justificativa são intercalados de maneira desordenada e é dedicada pouca ênfase às alternativas de propostas para solucionar o problema, como será visto a seguir. Sobre o tema Problemas, a pauta centra-se nas questões demográficas e despesas previdenciárias crescentes.

Vale ressaltar que o anexo, que deveria ser preenchido de acordo com o modelo previsto no Anexo II do Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002, foi revogado pelo Decreto n. 9.191, de 2017, não mais existindo sua exigência para a EM n. 29/2019.

**Discurso: Significado local.** Outro ponto de destaque é que em todo o discurso o contraste entre NÓS e ELES é enfatizado, como exemplificado a seguir. “Gestores Eficientes da Previdência” (NÓS) ressalta aspectos positivos: “Devemos elevar a qualidade de vida da população brasileira”; “A reforma da previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo”; “Círculo virtuoso de despesas e dívidas sustentáveis com juros moderados”; “Previdência alcança todos os municípios e protege os trabalhadores, além de ter erradicado a pobreza entre idosos”; “Busca por equidade”; “Ajustar o atual sistema trazendo equilíbrio e igualdade”; “RGPS como principal proteção dos trabalhadores e familiares”; “Maior justiça social”; “corrigir distorções do atual modelo de previdência do servidor” (EM n. 29/2019).

Já “Previdência Gastadora” (ELES), ressalta aspectos negativos, como “Nó fiscal tem como raiz a despesa previdenciária e desafio previdenciário”; “Círculo vicioso de mais

despesas, mais dívida e mais juros”; “Consome metade do orçamento da União, sobrando pouco espaço para a educação, saúde, infraestrutura e provocando expansão da dívida e dos juros”; “Prejudica investimentos em saúde, educação, segurança, infraestrutura”; “Problemas estruturais”; “Nível de despesa previdenciária dificulta a alocação de recursos para outras políticas públicas”; “Desigualdade no sistema atual”; “Distorções do atual modelo de previdência do servidor” (EM n. 29/2019).

**Discurso: Léxico.** Os elementos acima apresentados são reforçados ao se analisar os léxicos do discurso. “Gestores Eficientes da Previdência” (NÓS), ressaltando aspectos positivos como: “sustentável”, “justa”, “virtuoso”, “crescimento”, “desenvolvimento”, “garantia”, “combate”, “equilíbrio”, “igualdade”, “convergência”, “fortaleza”, “corrigir” (EM n. 29/2019). Já “Previdência Gastadora” (ELES), ressaltando aspectos negativos, como “problemas”, “vicioso”, “insustentável”, “prejudicar”, “asfixiará”, “dificulta”, “dívida”, “endividamento”, “déficit”, “desigualdade”, “distorções”, “grave” (EM n. 29/2019).

**Discurso: Grau de detalhamento e nível de descrição.** Sobre o tema “Proposta”, desperta a atenção que na M7 parágrafo 13 é mencionado

13. Esse projeto para uma nova previdência é estruturado em alguns pilares fundamentais: combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, com todos os brasileiros contribuindo para o equilíbrio previdenciário na medida de sua capacidade; além da criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações. (EM n. 29/2019, p. 44).

Sobre os quatro pilares apresentados, os dois primeiros não são descritos em profundidade e grau de detalhamento. Pelo contrário, os parágrafos que os apresentam (14, 15, 16 e 17) consideram essas propostas insuficientes para resolução do problema enfrentado pela Previdência e não são tratados ao longo do discurso. O foco de todo o discurso será pautado nos dois últimos pilares.

Em M9, o tema Problema aborda dois tipos de mudanças na sociedade: demográfica e socioeconômica. Contudo, explora apenas a primeira, baseando-se em projeções únicas, sem a construção de cenários como seria usual. Algumas delas são explicitamente apoiadas em dados do IBGE, entretanto, para outras, não são citadas as fontes dos dados.

Na M9 as implicações demográficas são consideradas promotoras da elevação das despesas previdenciárias, crescimento este insustentável segundo o discurso. As causas do crescimento acelerado das despesas previdenciárias seriam: “dinâmica demográfica”; “crescimento da cobertura previdenciária no RGPS pela formalização no mercado de trabalho”; “aumento do salário-mínimo em termos reais”; “crescimento dos salários em termos reais”;

“políticas antigas de reposição de pessoal e crescimento real das remunerações dos servidores públicos”; “parâmetro do sistema bastante benevolentes em comparação com o cenário internacional” (EM n. 29/2019). Esses pontos são levantados como negativos. Contudo, cabe a reflexão que se o salário aumenta, a arrecadação para a Previdência também aumenta, e isso não é considerado ou abordado no discurso.

Em M10, com o tema Problema, afirma-se que o desequilíbrio entre despesas e receitas do sistema previdenciário é uma relação indiscutível e evidenciada tanto em avaliações produzidas pelo governo como por entidades independentes (42). Contudo, não apresenta quais são essas avaliações ou detalhamentos sobre elas.

Além disso, ainda na M10 afirma-se que a necessidade de financiamento da Previdência acaba utilizando recursos orçamentários que poderiam ser destinados a outras políticas públicas (38) e reforça esse aspecto em outros parágrafos (41, 48, 107). Em nenhum momento, porém, é informado qual o orçamento das políticas de Seguridade Social com base na Constituição Federal de 1988, aspecto relevante para a compreensão da situação real.

**Discurso: Estruturas de superfície.** A EM n. 29/2019 apresenta apenas dois gráficos e uma tabela. Ambos os gráficos mostram resultados alarmantes ao comparar receitas e despesas e resultado em termos percentuais do PIB, mas sem informar quais tipos de receitas e despesas foram consideradas para a construção dos gráficos. Já a tabela mostra o impacto da reforma em 10 e em 20 anos, com resultados positivos das medidas adotadas, mas sem qualquer menção sobre como esses valores foram calculados. O leitor, portanto, deve confiar nos cálculos apresentados, mesmo que sem ao menos ter a fonte deles anunciada.

**Discurso: Implicações e Pressuposição.** Por meio das macroposições e da macroposição global, identifica-se que não foi de interesse do escritor explicitar sobre a CPI da Previdência ocorrida em 2017, pois em nenhum momento esta é mencionada diretamente na EM n. 29/2019. Contudo, em M27 fica claro o conhecimento de questões relacionadas a DRU, ou seja, pôde-se detectar que esse assunto faz parte do modelo de situação do produtor do discurso, ao propor medida para “superar definitivamente” seu “suposto efeito” (EM n. 29/2019).

**Discurso: Retórica.** Como elementos retóricos utilizados pelo escritor da EM n. 29/2019 tem-se comparações, hipérbole, eufemismo, metáfora e repetição. Ao longo de todo o discurso as comparações em relação a outros países, ao mundo e até mesmo ao planeta são identificadas. Veja os exemplos: “adotando a forma sintética semelhante às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos”; “Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo”; “O Brasil está entre as 10 nações que mais produzem no planeta.

Apesar disso, não estamos sequer entre os 70 países com maior PIB per capita”; “Construímos umas das maiores redes de proteção previdenciária do mundo, conquista que poucos países emergentes foram capazes”; “a maioria dos países do mundo está vivenciando transformações demográficas importantes”; “O nível de despesa previdenciária observado é destoante da experiência internacional”; “parâmetros do sistema previdenciário bastante benevolentes quando comparados aos verificados internacionalmente”; “adotando assim as mesmas práticas internacionais” (EM n. 29/2019). O que se percebe é que comparações positivas ressaltam os “Gestores Eficientes da Previdência” (NÓS) e as negativas estão relacionadas à “Previdência Gastadora” (ELES).

As hipérboles também são utilizadas para enfatizar os aspectos negativos relacionados à “Previdência Gastadora” (ELES), como mostram os exemplos a seguir: “Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia”; “A expansão mais acelerada dos gastos previdenciários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios verificada nos últimos anos, bem superior ao crescimento registrado para as receitas do sistema no mesmo período, tem sido importante causa da rápida deterioração fiscal experimentada pelos entes federados. Tal relação é indiscutível”; “Elevada gravidade do desafio previdenciário”; “Assim, evidencia-se um cenário de enormes dificuldades em relação à sustentabilidade fiscal do RGPS”; “peso insustentável para gerações futuras”; “Debelar a grave situação de desequilíbrio”; “superar definitivamente as questões relacionadas ao suposto efeito da DRU sobre o déficit do sistema previdenciário” (EM n. 29/2019).

No que se refere às metáforas, estas são encontradas em: “Nó fiscal tem como raiz a despesa previdenciária”; “A reforma da previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. O vertiginoso crescimento da dívida a coloca em trajetória arriscada”; “Podemos sair do círculo vicioso de despesas, mais dívidas e mais juros para um círculo virtuoso de despesas e dívidas sustentáveis com juros moderados”; “Debelar a grave situação de desequilíbrio” (EM n. 29/2019). Essas metáforas remetem a guerra, a luta, ao estado perturbador referente à “Previdência Gastadora” (ELES).

Vale destacar que, a repetição de termos positivos sobre NÓS e negativos sobre ELES também é evidente. Sobre NÓS o termo “equilíbrio” aparece 12 vezes, “redução das desigualdades” 2 vezes, “justa” ou “justiça” 5 vezes, “igual” ou “igualdade” 2 vezes. Contudo, o que chama atenção é a grande utilização de palavras negativas sobre ELES e de forma repetitiva dentro de parágrafos, como: “déficit” 16 vezes, “desequilíbrio” 6 vezes, “dívida” ou “endividamento” 21 vezes, “desigual” e “desigualdade” 6 vezes. O termo “despesa” aparece 36

vezes, ora se referindo ao aumento das despesas previdenciárias, ora impactando negativamente as despesas públicas. Ainda cumpre destacar que apesar de o termo “dívida” aparecer 21 vezes, curiosamente o termo “juros” não aparece tanto, 4 vezes apenas.

#### **5.4. A Construção do Discurso Oficial nas Reformas da Previdência 1995, 2003 e 2019**

Com base nos Quadros 1 e 3 deste artigo e à luz das contribuições teóricas de van Dijk sobre a manipulação discursiva, verifica-se que, sobre o aspecto **sociedade** nas três Exposições de Motivos sobre a reforma da Previdência Social no Brasil, os propositores pertencem ao Poder Executivo, ocupando cargos ministeriais de confiança e nomeados pelo presidente da República. Esses atores, portanto, possuem acesso privilegiado aos recursos institucionais de produção e circulação do discurso político, o que lhes confere posição de destaque na gestão da agenda pública.

A EM n. 12/1995 evidencia uma produção discursiva centralizada e restrita a um grupo seleto de atores vinculados à elite política da época, principalmente aos partidos PSDB, PFL e PMDB. De acordo com van Dijk (2015), o controle do discurso por elites institucionais implica também o controle da cognição social, moldando percepções, legitimando decisões e naturalizando exclusões. Nesse sentido, a ausência de representações sociais diversas na construção da proposta revela um processo excludente, reforçando a hegemonia dos grupos dominantes e limitando o acesso de outros atores ao espaço deliberativo.

A EM n. 29/2003, embora mencione a participação de governadores e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, não explicita como se deu tal colaboração, o que sugere uma estratégia discursiva de legitimação. Essa prática, conforme a ASC, é característica de processos de manipulação, nos quais a aparência de inclusão serve à manutenção da autoridade discursiva das elites. Ainda que o PT, responsável pela EM n. 29/2003, historicamente defenda maior diálogo com setores marginalizados, observa-se que o partido permanece operando segundo uma lógica excludente. A estrutura discursiva continua sendo dominada por atores que detêm capital simbólico e material, capazes de influenciar não apenas as decisões políticas, mas também os modelos mentais da sociedade.

Na EM n. 29/2019, essa concentração torna-se ainda mais evidente, com a produção discursiva sendo atribuída a um único ator político, legitimado por sua posição institucional e formação técnica. A ausência de menções de colaborações externas reforça a ideia de um discurso hierarquizado, no qual as vozes plurais são silenciadas em favor da manutenção de uma ordem discursiva alinhada aos interesses da elite política e institucional. Em termos da

ASC, trata-se da reprodução do poder por meio da linguagem, em que o discurso serve como instrumento da dominação.

O **modelo de situação** é responsável por determinar o que é dito entre múltiplas possibilidades existentes no momento da produção discursiva. Trata-se de um componente da cognição, mais especificamente cognição pessoal ou memória episódica, a qual é rapidamente acessada pelo escritor ou falante durante a produção do discurso. Nas EM analisadas, observa-se uma predominância temática centrada na reforma da Previdência Social brasileira, justificada pela suposta existência de um déficit e suas causas. No entanto, outras perspectivas dentro da esfera do governo federal também emergem em documentos oficiais.

A EM n. 12/1995, por exemplo, é precedida pela CPI instaurada em 1991, cujo relatório final destacou diversos aspectos negativos relacionados à Previdência como dever do Estado. Entre os problemas apontados estavam a ocorrência de fraudes, a retenção indevida de recursos, as irregularidades administrativas, a sonegação fiscal e um cenário de silenciamento institucional.

Situação análoga ocorreu no contexto de emissão da EM n. 29/2003, precedida por uma CPI realizada em 2002. O relatório final dessa comissão identificou evasão e renúncia fiscal como fator crítico, além da ausência de uma educação previdenciária voltada para o exercício da cidadania. Também foi apontada a contribuição do próprio governo para o descrédito da imagem institucional do INSS.

Mais uma vez, na EM n. 29/2019, evidencia-se a coexistência de múltiplas vertentes sobre o tema Previdência Social, ultrapassando a narrativa dominante da insuficiência financeira. A CIPREV, instaurada em 2017, ilustra essa diversidade. Seu relatório final concluiu pela inexistência de déficit do sistema previdenciário e destacou diversos fatores frequentemente desconsiderados nos debates sobre reforma, tais como a utilização indevida de recursos previdenciários, a institucionalização da DRU e a exclusão da parcela de contribuição governamental para os cálculos dos resultados do sistema.

Ainda sobre a cognição pessoal, a análise das EM n. 12/1995, n. 29/2003 e n. 29/2019 evidencia como o **modelo de contexto** influencia e molda os discursos em momentos distintos da reforma da Previdência Social no Brasil. Apesar de inseridos em um ambiente formal, regido por normas como as do Manual de Redação da Presidência da República, os discursos revelam certa flexibilidade quanto à incorporação de conteúdos estratégicos, de interesse político. O que se encontra rigidamente normatizado são, sobretudo, os aspectos formais da estrutura textual, não os elementos discursivos ou ideológicos.

Em todos os casos analisados, os autores das EM se posicionam como agentes de suporte ao Executivo, atuando de acordo com os aspectos ideológicos e objetivos a serem alcançados. Nota-se que, embora os arranjos político-partidários variem (desde uma hegemonia parcial no Legislativo em 1998, passando por uma base moderada em 2003, até a ausência de coalizão formal em 2019), os discursos buscam alinhar-se estrategicamente às exigências da situação comunicativa, aos valores e representações compartilhadas pelos grupos envolvidos no processo decisório.

Observa-se que os discursos refletem as ideologias dominantes entre os atores responsáveis pela formulação das propostas. Em 1998, o protagonismo do PSDB e seus aliados confere aos discursos traços característicos do neoliberalismo, com ênfase na redução do papel do Estado e rigor fiscal. Em 2003, com o PT no poder, emerge um discurso com viés mais democrático e social, ainda que ajustado às exigências de um Congresso fragmentado. Já em 2019, sob a liderança de Paulo Guedes, o discurso é fortemente influenciado pelos princípios do liberalismo econômico, pautando-se na defesa de um Estado mínimo. Em todos os casos, os discursos mobilizam elementos da cognição social compartilhada entre os destinatários, ou seja, o Legislativo, moldando estratégias argumentativas com vistas à obtenção do apoio necessário para a aprovação das reformas propostas.

É interessante observar uma continuidade na lógica das propostas de reforma de 1995, 2003 e 2019 que, embora conduzidas por governos de orientações ideológicas distintas, foram justificadas por uma suposta crise de sustentabilidade fiscal, resultando em restrição de direitos sociais. Portanto, o consenso político em torno da austeridade demonstra como as diretrizes econômicas têm prevalecido sobre os direitos sociais delineados na CF/88.

No âmbito do **discurso**, a análise das Exposições de Motivos n. 12/1995, n. 29/2003 e n. 29/2019 revela um padrão recorrente nas justificativas para reformas previdenciárias no Brasil, marcadas pela construção de um argumento de urgência e inquestionabilidade. Essas EMs utilizam macroposições que enfatizam a existência de uma crise fiscal e social, promovendo a reforma como solução inevitável. O discurso é estrategicamente orientado por meio do uso do quadrado ideológico (NÓS x ELES), no qual NÓS é associado a valores como equidade, justiça e eficiência, enquanto ELES são descritos em termos pejorativos como imoralidade, desperdício e desequilíbrio. A seletividade lexical, combinada com elementos retóricos como hipérboles, metáforas e comparações internacionais, reforça essa oposição, naturalizando a reforma e silenciando as alternativas.

Do ponto de vista formal, os discursos analisados desobedecem às orientações normativas do Manual de Redação da Presidência ao omitir dados obrigatórios, como o anexo,

e apresentam uma estrutura argumentativa confusa, que alterna problemas, justificativas e propostas de forma desorganizada. As estruturas de superfície, como gráficos e tabelas, são utilizadas de maneira estratégica para reforçar a narrativa do déficit, mas carecem de contextualização e de fundamentação metodológica. Essa ausência de transparência compromete a formação de modelos mentais coesos nos destinatários e favorece a manipulação da informação em prol de um argumento previamente estabelecido.

Além disso, existem omissões significativas de dados e eventos relevantes, como os resultados das CPIs de 1991, 2002 e 2017, que contradizem a versão oficial da crise. Essas lacunas reforçam a dimensão ideológica dos discursos, que mais buscam impor uma ideia do que informar. Em síntese, as EMs analisadas, embora revestidas de tecnicidade e racionalidade, revelam instrumentos voltados à legitimação de políticas que retiram direitos dos cidadãos, silenciando e selecionando elementos estratégicos, reforçando assimetrias de poder entre os diferentes atores sociais envolvidos na pauta da reforma previdenciária.

Vale destacar que, corroborando com os escritos de Amaral, Costa e Lelis (2022), outros léxicos puderam ser acrescentados por este artigo, mostrando os elementos do quadrado ideológico (NÓS x ELES), conforme visto nas análises de cada EM.

Outros pontos merecem destaque na EM n. 29/2019, como o apelo emocional ao questionar

7. A reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. O vertiginoso crescimento da dívida a coloca em trajetória arriscada. Este risco é devidamente cobrado pelos credores por meio de juros altos. Como nossos jovens podem conseguir bons empregos e empreender se é muito mais conveniente para o sistema financeiro financiar uma dívida cara e alta de um devedor que insiste em se endividar mais? Como nossas empresas podem competir com um gigante tomador de empréstimos que pode imprimir dinheiro ou obter recursos forçadamente por meio de impostos? A dívida e seus juros inviabilizam a geração de oportunidades (EM n. 29/2019, p. 43, 2019).

#### Já a inversão do papel do Estado para os segurados e pensionistas

104. No caso dos RPPS que apresentem déficit atuarial, a proposta veicula norma que prevê a possibilidade de instituição temporária de contribuição extraordinária a ser imposta ao ente federativo e aos segurados e pensionistas do regime próprio com vistas ao equacionamento daquele desequilíbrio, contribuição cujas alíquotas poderão ser diferenciadas atendendo-se determinadas especificidades relativas ao contribuinte, regra que também promove maior justiça na distribuição do ônus no financiamento do déficit previdenciário. Possibilita-se também que, excepcionalmente, a contribuição dos aposentados e pensionistas incida sobre o valor excedente ao salário-mínimo (EM n. 29/2019, p. 64, 2019).

Vale destacar que a questão levantada por Pinto (2019) sobre os argumentos de cunho econômico e fiscal e os direitos sociais como mutuamente excludentes é claramente encontrada na EM n. 29/2003, nos trechos “melhorias dos resultados fiscais”, “exige o emprego de recursos

fiscais para garantir a proteção social”, “Tal situação compromete o espaço fiscal” e “melhoramos as expectativas fiscais”, e na n. 29/2019 nos trechos “Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia”, “A reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo”, “há várias razões para isso, mas certamente nosso nó fiscal é razão primeira para a limitação de nosso crescimento econômico sustentável. E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária”, “Nesse contexto, a pressão fiscal oriunda da crescente necessidade de financiamento da previdência requererá o contínuo direcionamento de recursos orçamentários de outras políticas públicas”. Não se pode esquecer que Pinto (2019) afirma que esse cenário contribui para a perpetuação da estratificação e desigualdade social.

Concluindo, a manipulação é um fenômeno social (interação e abuso de poder), cognitivo (manipulação da mente) e discursivo (ocorre pela fala ou escrita). É um mecanismo ilegítimo, pois fere os interesses dos grupos e falantes menos poderosos, servindo aos interesses dos grupos poderosos e seus falantes, possuindo consequências sociais, a desigualdade.

Dessa forma, a análise do longo caminho de reforma da Previdência Social no Brasil permitiu identificar em cada etapa da reforma estratégias manipuladoras, tais como apresentação de aspectos positivos de NÓS e ênfase demasiada dos aspectos negativo em ELES, omissão de conhecimentos relevantes, apelo a valores que não podem ser negados ou ignorados, como justiça e equidade, discurso com partes misturadas dificultando a formação de uma ideia coesa pelo destinatário, ou seja, não facilitando a compreensão das informações de interesse dos escritores.

Os discursos analisados refletem as crenças dos escritores, apresentando, com ênfase, aspectos de seus interesses. Com o passar do tempo, esses discursos contribuem para enfraquecer a resistência dos destinatários, levando-os a agir contra os interesses do povo (que senadores e deputados representam) e a aceitar as propostas dos escritores. Como consequência, aprovam reformas que, segundo a literatura, perpetuam a desigualdade, em um típico processo de manipulação, conforme descrito pela abordagem sociocognitiva de van Dijk.

Sobre os membros da Câmara dos Deputados e Senado, não se pode considerar como ignorantes de todo esse processo de manipulação, contudo, a oposição se mostra menos poderosa do que o Poder Executivo, e não são todos que desafiam as lideranças dos partidos políticos, o que poderia provocar inimizades e rejeição. Dessa forma, aceitam as reformas na Previdência Social com cada vez menos resistência, em tramitações rápidas. Conforme o tempo passa, percebe-se que não há mais necessidade de a EM focar no problema, passando o foco para a proposta.

Para finalizar, como já alertava Gomes (2006), de fato parece que a universalização dos direitos sociais conforme a Constituição Federal de 1988 ainda é um sonho muito distante. Portanto, levantar contradiscursos sobre um tema é um primeiro passo de extrema relevância.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das Exposições de Motivos das reformas da Previdência Social do Brasil nos anos de 1995, 2003 e 2019 à luz da Abordagem Sociocognitiva dos Estudos Críticos do Discurso permitiu identificar mecanismos de manipulação discursiva nas três propostas. A recorrente centralização do discurso nas mãos de membros da elite institucional e política, com acesso privilegiado aos meios de comunicação formal e controle sobre os temas e formatos do discurso mostra uma prática sistemática de exclusão de vozes plurais no processo decisório.

Mesmo que pontualmente ocorram menções à participação de outros atores, como governadores e Conselho, a ausência de detalhamentos sobre essa participação reforça a ideia de que tal menção serve apenas para legitimação da proposta, e não existe democratização do processo de construção do discurso.

Observou-se que os discursos analisados compartilham uma mesma lógica argumentativa sustentada pela ideologia neoliberal, cuja ênfase está voltada para racionalidade fiscal, redução do déficit e sustentabilidade econômica, em detrimento da perspectiva dos direitos sociais como garantias constitucionais, corroborando com os estudos de Giffin (2007), Salvador (2017), Fagnani (2018), Pinto (2019), Botelho, Costa e Silva (2021), Oliveira *et al.* (2021), Amaral, Costa e Lelis (2022) e Costa e Wiggan (2023).

As estruturas discursivas destacam a contraposição entre NÓS (Gestores Eficientes da Previdência) e ELES (Previdência Gastadora), sendo comum a ênfase positiva nos primeiros e negativa nos segundos, exemplificando um aspecto relevante da ASC. O uso de estratégias como a omissão de informações relevantes, apelos emocionais e inversão de responsabilidades do Estado favorecem a dinâmica de manipulação cognitiva por meio do discurso, conforme determina a ASC.

Além disso, constatou-se que, com o passar dos anos, o discurso das reformas torna-se cada vez mais técnico, direto e voltado à proposta de reforma, minimizando a exposição do problema e tendo um tempo mais curto de tramitação nas casas legislativas. Isso sugere a naturalização do discurso reformista junto aos parlamentares, que, mesmo não sendo alheios ao processo, optam por não confrontar as lideranças políticas e partidárias, evitando assim desgastes internos.

Desse modo, a pesquisa confirma que a manipulação discursiva, como prática ilegítima de poder, está presente nas reformas da Previdência Social no Brasil de 1995, 2003 e 2019 e contribui para a reprodução das desigualdades sociais ao manter o controle do discurso e da cognição coletiva nas mãos de grupos hegemônicos, retirando direitos sociais. Conforme já apontava Gomes (2006), a universalização dos direitos sociais permanece um ideal distante e levantar contradiscursos torna-se uma necessidade para fortalecer a democracia e resgatar o papel do Estado como garantidor de direitos. Portanto, a análise proposta não apenas evidencia os mecanismos de manipulação, mas também reafirma a importância de práticas discursivas mais inclusivas, transparentes e comprometidas com o bem comum.

Cabe destacar que este estudo apresenta avanços teóricos ao integrar a ASC dos ECD à análise de políticas públicas, demonstrando como o controle do discurso por elites opera na construção de sentidos sobre a Previdência Social e legitima reformas que são excludentes. Ao aplicar os conceitos de manipulação discursiva, modelos mentais, cognição ao contexto político brasileiro, a pesquisa contribui para o aprofundamento da compreensão sobre mecanismos linguísticos que sustentam desigualdades estruturais.

No campo prático, este trabalho oferece ferramentas analíticas para identificar estratégias manipuladoras em documentos oficiais, promovendo maior consciência crítica sobre o papel do discurso na produção de políticas públicas, incentivando a promoção de contradiscursos que fortaleçam a participação democrática e a justiça social.

Outro avanço significativo proporcionado por este artigo reside em demonstrar como o discurso reformista foi naturalizado ao longo do tempo no Congresso Nacional, por meio de estratégias discursivas que atuam sobre a cognição social, conforme propõe a Abordagem Sociocognitiva de van Dijk. A crescente tecnicidade e objetividade das exposições de motivos e a rapidez na tramitação das reformas indicam a consolidação de modelos mentais e representações sociais que passam a ser reproduzidos de forma automática. Esse fenômeno reforça a ideia de que, uma vez manipuladas, as mentes dos destinatários podem ser moldadas de forma duradoura, afetando não apenas suas crenças, mas também suas práticas institucionais, resultado empírico que reforça e concretiza os pressupostos teóricos da Abordagem Sociocognitiva sobre a manipulação, cognição e memória de longo prazo.

Apesar das contribuições teóricas e práticas, este artigo possui limitações que devem ser consideradas. A principal diz respeito ao recorte documental adotado, centrando as análises nas EMs, restringindo a análise a uma parcela específica do discurso oficial. Esse foco pode deixar de captar a complexidade do processo discursivo mais amplo, como os debates parlamentares, manifestações da sociedade civil, mídias e outros documentos técnicos que poderiam oferecer

visões contrastantes ou complementares. Além disso, a pesquisa não pode contemplar a análise empírica da percepção dos discursos por diferentes segmentos sociais, o que limita a compreensão dos efeitos cognitivos da manipulação sobre a opinião pública.

Ademais, como sugestões de pesquisas futuras, propõe-se a ampliação da análise para reformas previdenciárias em outros países, com o objetivo de identificar padrões discursivos semelhantes em contextos diferentes. Também seria relevante investigar a percepção e interpretação desses discursos por parlamentares, sociedade civil e mídia, bem como analisar comparativamente os discursos oficiais e os debates legislativos.

Por fim, recomenda-se investigar a participação (ou ausência dela) de setores sociais marginalizados no processo de produção dessas reformas, contribuindo para uma reflexão mais ampla sobre democracia, hegemonia e justiça por meio do discurso. Além disso, é necessário investigar e valorizar as vozes contra hegemônicas, como movimentos sociais, sindicatos, especialistas críticos, que propõem modelos alternativos de Previdência e que por vezes ficaram à margem do discurso institucional. Identificar e analisar esses contradiscursos pode não apenas ampliar o debate democrático, mas também oferecer caminhos discursivos mais inclusivos e socialmente comprometidos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Alvino de Souza; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; LELIS, Davi Augusto Santana de. Desvelando os argumentos reformistas: uma lexicalização das reformas previdenciárias brasileiras. *In: Anais do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*, São Paulo, 2022.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de metodologia científica: um guia para produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2009.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 1, p. 69–85, 2011.

ARRETICHE, Marta TS. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 39, p. 3-40, 1995.

BANCO MUNDIAL – **World Bank**. Brazil – How to Resume Growth and Keep Social Progress. Washington, 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/brazil/publication/brazil-how-resume-growth-keep-social-progress>. Acesso em: 05 ago. 2025.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 28, n. 1, jan. 2023. Disponível em [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012023\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012023_final.pdf). Acesso em 10 de abril de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Deputados brasileiros: repertório biográfico: 50ª legislatura**, 1995-1999. Brasília: Câmara dos Deputados, 1999b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/73b31b3f-96cf-4156-84c1-f598bac31599>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Informativo para a sociedade – 2019**. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/prestacao-de-contas/contas-da-camara/ano-de-2019/informativo-para-a-sociedade-2019>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência destinada a investigar irregularidades na Previdência Social**. Relatório final da CPI da Previdência. Relatório Final. Brasília: Senado Federal, 1991. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/outras-publicacoes/cpis>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV)**. Relatório final. Brasília: Senado Federal, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2093/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a apropriação indébita relativa às contribuições previdenciárias [...]**. Relatório final. Brasília: Câmara dos Deputados, jan. 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiinss/relatoriofinal.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível de: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. (1998). Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. (2003). Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005**. (2005). Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 88, de 7 de maio de 2015.** (2015). Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm).

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019.** (2019). Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm).

BRASIL. **Exposição de Motivos Conjunta n. 12/MPAS, de 28 de março de 1995.** Apresenta a Proposta de Emenda à Constituição n. 33/1995, que modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial n. 29 – MPS/CCIVIL-PR.** Brasília, DF, 2003. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC%2040/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC%2040/2003). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos n. 00029/2019 ME.** Altera Previdência Social, de 20 de fevereiro de 2019. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019). Acesso em: 14 de março de 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19876.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm).

BRASIL. **Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012.** (2012). Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, [...]. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm).

BRASIL. **Manual de Redação da Presidência da República.** 1. ed. Brasília: Presidência da República, 1991.

BRASIL. **Orçamento Cidadão.** Projeto de Lei Orçamentária 2023. Brasília, 2022. Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa/Orcamento\\_Cidadao\\_2023.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa/Orcamento_Cidadao_2023.pdf). Acesso em 10 de abril de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República.** Brasília: Presidência da República, 2002. 2. ed. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República.** Brasília: Presidência da República, 2003. 3. ed. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Presidência: [ano]**. Brasília: Senado Federal, [ano de publicação]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorio-da-presidencia/1999-em-diante>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Senadores da 50ª Legislatura (1995–1999) – Por partido**. Brasília: Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 1999a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores/-/a/50/por-partido>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Senado abre o ano com 16 bancadas partidárias**. Portal Senado Notícias, Brasília, 1 fev. 2019a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/02/01/senado-abre-o-ano-com-16-bancadas-partidarias>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; PERES, Ursula Dias; MACHADO, Gabriel Santana; GARCIA, Felipe José Miguel. Agenda governamental brasileira: prioridades e mudanças na dinâmica da atenção sobre a distribuição orçamentária da União (2000-2021). **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 5, p. e2022-0394, 2023.

BOTELHO, L. H. F. B.; COSTA, T.M.T. da; SILVA, F. C. da. **Custeio da seguridade social no Brasil e o estado de bem-estar social**. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 57, n. 3, 2021.

CEBRAP, **Banco de Dados Legislativos de Coalizões** (1988-Março de 2021). Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>. Acesso em 14 mai. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 239-258, 2015.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. PSDB, PFL e PMDB. *In*: \_\_\_\_\_. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/arquivo>. Acesso em: 27 mar. 2024.

COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; WIGGAN, Jay. The Bolsonaro Government's 2019 pension reform in Brazil: a policy discourse analysis. **Critical Policy Studies**, p. 1-19, 2023.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Pearson, 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. 4 as três economias políticas do estado de bem-estar social. **Revista Internacional de Sociologia**, v. 20, n. 3, p. 92-123, 1990.

FAGNANI, E. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. *In*: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos - Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária. 2018.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. 11ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTSWEIS, Herbert (Ed.). **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**. Duke University Press, 2012.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. Brazil: Selected Issues. Country Report No. 19/242. Washington, 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/23/Brazil-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-48520>. Acesso em: 05 ago. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. Base do governo Lula na Câmara infla em 2003. **Folha Online**, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>. Acesso em: 23 abr. 2024.

GIAMBIAGI, Fabio; CASTRO, Lavinia Barros de; VILLELA, André Arruda; HERMANN, Jennifer. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2016.

GIFFIN, Karen Mary. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1491-1504, Dec. 2007.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, p. 201-234, 2006.

HOLANDA, Mariani Ferri. **Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente custosas**. 2023. 179 f. Tese (Ciência Política) – Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

HOWARTH, David; GRIGGS, Steven. Poststructuralist Policy Analysis Discourse, Hegemony, and Critical Explanation. In: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (orgs). **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**, Duke University Press, 2012.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAJONE, G. **Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIDGLEY, J. “The Definition of Social Policy”. In: MIDGLEY, J.; LIVERMORE, M. (eds). **Handbook of Social Policy**. Londres: Sage, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças públicas: União, Estados e Municípios**. Brasília: Vestcon, 2005.

OLIVEIRA, R. A. S. de; TAVARES, B.; COSTA, T. M. T.; SILVEIRA, S F. R. (2021). A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. **Cadernos EBAPE.BR**. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83862>.

Partido dos Trabalhadores. **Estatuto do Partido dos Trabalhadores – PT**. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/at_download/file). Acesso 16 de junho de 2022.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de direito constitucional descomplicado**. 2. ed. São Paulo: Método, 2009.

PINTO, Élide Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 4473-4478, 2019.

RESENDE, Viviane de Melo. Abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas. *In*: 6º Congresso Iberoamericano de Investigación Cualitativa, 2017, Salamanca. **Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais**. Salamanca: CIAIQ, 2017, v. 3, p. 2012-2020.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, jul. 2009, p. 1-15.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O Desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc**, São Paulo, n. 130, p.426-446, dez. 2017.

SCHRAMM, Sanford F. The deep semiotic structure of deservingness: Discourse and identity in welfare policy. *In*: FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert. **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**, Duke University Press, 2012..

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

SILVA, L. S; COSTA, T. M. T. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de história. **Administração Pública e Gestão Social**, 8(3), jul. -set. 2016, p. 159-173.

SILVA, Mauri Antonio da. A reforma da previdência de 2019 e seus impactos sociais regressivos. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 36, p. 33–52, 2020.

STONE, Deborah A. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**. v. 104, n. 2, 1989.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology: A multidisciplinary approach**. London: SAGE Publications, 1998.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso, Notícia e Ideologia: Estudos na Análise Crítica do Discurso**. Porto: Campos das Letras, 2005.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2015.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Society and discourse: How social contexts influence text and talk**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology and discourse: A multidisciplinary introduction**. Barcelona: Pompeu Fabra University, 2012.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discourse and knowledge: A sociocognitive approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

VAN DIJK, Teun Adrianus. Discurso-cognição-sociedade: estado atual e perspectivas da abordagem sociocognitiva do discurso. **Letrônica**, s8-s29, 2016.

VAN DIJK, Teun A. How Globo media manipulated the impeachment of Brazilian president Dilma Rousseff. **Discourse & Communication**, v. 11, n. 2, p. 199-229, 2017b.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva**. Trad. Pedro Goergen. São Paulo: Contexto, 2020.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso antirracista no Brasil: da abolição às ações afirmativas**. São Paulo: Contexto, 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2012.

### **ARTIGO 3: O PAPEL DA PROPAGANDA OFICIAL NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: MANIPULAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA REALIDADE**

**RESUMO:** Com o objetivo de investigar as principais estratégias de manipulação discursiva utilizadas na propaganda oficial da reforma da Previdência Social brasileira de 2019, foi utilizado o modelo teórico-metodológico para análise de políticas públicas, baseado na Abordagem Sociocognitiva de van Dijk. O corpus da pesquisa é composto por duas propagandas oficiais em formato de vídeo e divulgadas pelo Governo Federal com o intuito de influenciar a opinião pública e legitimar a reforma do sistema previdenciário brasileiro. Os resultados apontam que as propagandas oficiais atuaram como ferramentas de manipulação, construindo um discurso hegemônico que omite críticas e distorce os impactos sociais. Ao simplificar a realidade e promover uma visão idealizada, essas mídias manipulam a percepção pública, favorecendo interesses das elites e limitando o debate crítico e democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Manipulação; Abordagem Sociocognitiva; van Dijk; Reforma da Previdência Social; Mídia.

#### **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88) estabelece como dever do Estado a promoção de uma sociedade justa e o combate à desigualdade, determinando como direitos fundamentais os direitos individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos. No rol dos direitos sociais encontra-se a Previdência Social, uma das políticas da Seguridade Social, responsável por garantir a proteção social dos trabalhadores e seus dependentes em momentos de necessidade, como em caso de doenças, acidentes e aposentadoria. Apesar da importância social da Previdência, ela é considerada um sistema deficitário e, por isso, reformas são constantemente aprovadas para esse sistema desde 1998.

Entretanto, a literatura não é unânime no entendimento de que a Previdência seja deficitária, existindo pelo menos três visões acerca de seus resultados: a constitucionalista, que segue o especificado no Art. 195 da CF/88, ao não vincular fonte de receita a uma política específica da seguridade (previdência, assistência ou saúde) e sim compreender a seguridade como sistema de proteção articulado nas ações e integrado no financiamento, possuindo fonte diversificada, resultando em um sistema superavitário; a fiscalista, pautada na Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, que instituiu um fundo específico para a Previdência e por não considerar os recursos do Tesouro, torna a Previdência deficitária; e a pragmática, que considera como receita da Previdência não apenas as contribuições dos trabalhadores e das empresas, mas os valores correspondentes às renúncias fiscais e à arrecadação da antiga

Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o que provoca um resultado deficitário menor do que a visão anterior (Dieese, 2007).

Por existirem formas alternativas de compreender a situação da Previdência Social no Brasil, pressupõe-se que existam formas alternativas de reformar a Previdência (Nulle; Moreira, 2019), mas o que se observa na prática é que os argumentos de cunho econômico e fiscal se contrapõem aos direitos sociais estabelecidos na CF/88 (Pinto, 2019), e que as reformas da Previdência Social aprovadas no Brasil reduzem os valores dos benefícios e aumentam os requisitos e carências para sua aquisição, prejudicando os trabalhadores, principalmente os de baixa renda, que são os que mais necessitam do sistema (Costa; Wiggan, 2023; Nulle; Moreira, 2019; Wagner; Rambo; Andrade, 2017).

Corroborando o que é postulado por esses autores, o estudo das Exposições de Motivos (EM) referentes às reformas do sistema previdenciário de 1998, 2003 e 2019 encontra a vertente única nesses discursos sobre a existência de déficit e a necessidade de alteração do sistema para manutenção do equilíbrio das contas previdenciárias, ficando evidente a manipulação discursiva para aprovação das reformas no âmbito do Congresso Nacional, conforme visto no Artigo 2 desta tese.

A mais atual reforma da Previdência Social, provocada pela Emenda Complementar n. 103/2019, teve tramitação no Congresso Nacional de apenas nove meses antes de ser aprovada. Iniciada pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 06/2019, provocou o aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para aposentadoria integral para os regimes previdenciários, alterou o cálculo dos benefícios e majorou as alíquotas de contribuição, sob a justificativa de justiça social. Contudo, as consequências dessa reforma foram desde a redução da possibilidade de aposentadorias completas pelos trabalhadores informais ou desempregados, a redução da provisão pública de direitos sociais e a delegação de responsabilidade individual pelo rendimento e segurança (Costa; Wiggan, 2023).

Nesse contexto, considera-se relevante compreender como a problemática da Previdência e a necessidade de reforma são apresentadas à população, tendo em vista o papel fundamental da mídia como veículo de informação. A mídia é um tipo específico de texto e fala e pode ser estudada sob a vertente da análise do discurso, contudo, são poucos os estudos sistemáticos que o fazem, uma vez que a maior parte utiliza a análise de conteúdo e (ou) estão preocupados apenas com as dimensões políticas e ideológicas do discurso, estando centrados, em maior parte, no Reino Unido e na Austrália (van Dijk, 2005). A mídia é relevante na vida dos cidadãos uma vez que grande parte das crenças e do conhecimento social e político são

produtos das notícias às quais se tem acesso, para além das conversas cotidianas (van Dijk, 2005).

Nesse contexto, e sabendo que manipulação é uma “forma discursiva de reprodução do poder da elite que é contra os melhores interesses dos grupos dominados e que (re)produz a desigualdade social” (van Dijk, 2015, p. 240) e que está presente na reforma da Previdência Social brasileira, questiona-se: quais estratégias de manipulação discursiva estão presentes na propaganda oficial do Governo Federal sobre a reforma da Previdência de 2019? A propaganda oficial do Governo Federal é apresentada na mídia impressa, rádio, televisão e internet, configuram discursos que manifestam os interesses do poder Federal para direcionamento da compreensão da população sobre problemas públicos. Apesar de a população poder concordar ou não com o que é exposto, no caso das reformas da Previdência, ela não tem poder de decisão direto sobre o assunto e, para isso, elege os deputados e senadores.

Portanto, o objetivo deste artigo é investigar as principais estratégias de manipulação discursiva utilizadas na propaganda oficial da reforma da Previdência Social brasileira de 2019. Para tanto, foi utilizada a Abordagem Sociocognitiva dos Estudos Críticos do Discurso, seguindo a mesma linha teórico-metodológica dos artigos anteriores. A escolha de uma única reforma está pautada na perspectiva de aprofundamento sobre o tema, o que permitirá uma análise mais detalhada do discurso.

## **2. MANIPULAÇÃO NO ÂMBITO DOS ESTUDOS CRÍTICOS DO DISCURSO**

Os Estudos Críticos do Discurso (ECD) constituem uma abordagem dedicada à análise da prática discursiva e da reprodução do abuso de poder social, dominância e desigualdade em contextos sociais e políticos, bem como aos modos de resistência, não se configurando como uma abordagem neutra, dado o compromisso do analista com os grupos marginalizados da sociedade (van Dijk, 2005, 2015).

No âmbito dos ECD, o poder social é compreendido como o controle das ações de um grupo por outros grupos, e o abuso desse poder acontece quando o controle é exercido no interesse daqueles que o detêm em detrimento dos interesses dos dominados, caracterizando-se como abuso de poder social (van Dijk, 2015). Conseqüentemente, os ECD focalizam as maneiras pelas quais as estruturas discursivas operam na prática, confirmam, legitimam, reproduzem ou desafiam as relações de poder e dominância na sociedade, desempenhando um papel essencial na articulação teórica entre as abordagens micro (linguagem, discurso, interação verbal e comunicação) e macro (poder, dominância e desigualdade) (van Dijk, 2005, 2015).

Entre os principais teóricos desse campo destacam-se Norman Fairclough, Gunther Kress, Theo van Leeuwen, Ruth Wodak e Teun A. van Dijk – este último notoriamente reconhecido por aprofundar o conceito de manipulação e incorporar a dimensão cognitiva em suas análises. De acordo com van Dijk (2015, 2021), ainda não há uma teoria sistemática sobre manipulação, sendo o componente cognitivo fundamental para mediar sociedade e discurso. Nessa perspectiva, a manipulação é compreendida como um fenômeno social, cognitivo e discursivo (van Dijk, 2015).

Conforme van Dijk (2015), a manipulação envolve a interação e abuso de poder entre grupos, manipula a mente dos participantes e se realiza por meio de formas discursivas, incluindo escrita, fala e mensagens visuais. A manipulação pode reproduzir ou intensificar desigualdades e é considerada ilegítima em sociedades democráticas, pois “os manipuladores fazem os outros acreditarem ou agirem de acordo com seus próprios interesses, em detrimento dos interesses dos manipulados” (van Dijk, 2015, p. 234).

Contudo, a linha entre manipulação e persuasão é sutil, sendo a persuasão uma forma legítima de interação, segundo a qual os interlocutores têm liberdade para aceitar ou não os argumentos apresentados, ao passo que na manipulação, o controle do discurso visa restringir essa liberdade (van Dijk, 2015).

A manipulação não é um fenômeno homogêneo, pois em um mesmo grupo alguns indivíduos podem ser manipulados e outros não, e um indivíduo pode ser manipulado ou não dependendo das circunstâncias. O contexto é, portanto, um fator crucial, exigindo atenção às consequências sociais, como a desigualdade (van Dijk, 2015). Além disso, a manipulação não pode ser verificada unicamente pelas intenções ou consciência dos manipuladores, mas sim pela observação das estruturas discursivas utilizadas, já que os manipuladores dificilmente reconhecem seus próprios discursos como manipuladores (van Dijk, 2015).

Para a compreensão da manipulação, as obras de Van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021) fundamentam a identificação do triângulo analítico Sociedade, Cognição e Discurso, que busca responder a questões centrais como: 1) Como grupos poderosos controlam o discurso público?; 2) Como o discurso controla a mente e as ações dos grupos menos poderosos, e quais são as consequências sociais desse controle? (van Dijk, 2005).

Embora a mente dos indivíduos seja vista como uma unidade individual, ela é modelada pelas interações sociais, que são influenciadas pelos contextos em que se inserem, com ênfase nas representações sociais (conhecimento sociocultural, ideologia e atitude) que emergem no discurso (van Dijk, 2016). A manipulação envolve o controle da mente dos subordinados, moldando suas crenças e ações de acordo com os interesses dos manipuladores (van Dijk,

2015). Para que um grupo manipule com sucesso o outro, ele deve atender a certos critérios, como posições institucionais e acesso aos meios de comunicação de massa (van Dijk, 2005, 2015).

A manipulação se realiza de maneira discursiva, utilizando elementos da linguagem escrita e falada, bem como componentes semióticos, como gestos e imagens, para tornar os destinatários mais vulneráveis, desestabilizando suas crenças e levando-os a agir contra seus próprios interesses, perpetuando, assim, desigualdades (van Dijk, 2015). O controle dos meios de comunicação é um mecanismo-chave, pois permite que o manipulador imponha sua hegemonia discursiva enfraquecendo os contradiscursos (van Dijk, 2015).

As crenças, compreendidas como unidades cognitivas, podem ser armazenadas e alteradas ao longo do tempo, sendo associadas à memória de curto e de longo prazo. Essas crenças, especialmente aquelas que são socialmente compartilhadas, são armazenadas na memória semântica e podem ser moldadas ao longo da vida do indivíduo, sendo alteradas por discursos manipuladores (van Dijk, 1998, 2012, 2015). Dessa maneira, uma vez manipulados, esses modelos mentais e representações sociais tornam-se ativos e podem ser repetidamente ativados sem que o indivíduo perceba, influenciando suas ações e crenças, como no caso de ideologias discriminatórias, como racismo e xenofobia (van Dijk, 2015, 2021).

Para analisar o propósito do discurso manipulador, é necessário observar as estratégias discursivas que influenciam as representações sociais, como a generalização, a abstração de modelos de contexto, a distorção de conhecimento e a manipulação de normas e valores (van Dijk, 2015). Dessa forma, os manipuladores controlam a interpretação do discurso, guiando a audiência para os modelos de contexto que melhor servem a seus interesses, restringindo a liberdade interpretativa dos destinatários (van Dijk, 2015).

A análise do discurso, conforme van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021), envolve a identificação de elementos discursivos, como tópicos, significado global e local, implicações e pressuposições, léxico e retórica. A manipulação é especialmente evidente no uso de formas ideológicas, onde as informações positivas sobre “NÓS” são enfatizadas e as informações negativas sobre “ELES” são suprimidas, refletindo as estratégias de poder e controle utilizadas pelos manipuladores. O Quadro 1 apresenta os principais elementos do discurso encontrados no estudo das obras de van Dijk (1998, 2005, 2009, 2012, 2014, 2015, 2016, 2020, 2021), bem como a explicação desses elementos.

Quadro 1 - Elementos do Discurso.

<b>Elementos do Discurso</b>
<b>Tópicos ou Macroestrutura Semântica:</b> Representa a essência ou informação mais importante do discurso, pois diz sobre o que o discurso trata, globalmente falando. São as informações que são mais bem lembradas, devido à incapacidade dos participantes de memorizar e controlar todos os detalhes de um discurso. Podem ser observados diretamente, por meio de sumários, ou inferidos e (ou) atribuídos ao discurso pelos seus participantes e expressos no formato de proposições. Portanto, o discurso pode possuir diversas macroproposições (sumários) que formam a macroposição global (ideia principal).
<b>Significado Local:</b> Apenas é dito ou escrito aquilo que o falante ou escritor acredita que os participantes deveriam conhecer, portanto, é importante a presença ou ausência de informações derivadas dos modelos semânticos/modelo de situação e a função de expressão ou supressão de informação no interesse do falante ou escritor. Neste aspecto, o quadrado ideológico é fundamental para o significado local, ou seja, expressar e (ou) enfatizar informações positivas sobre NÓS e negativas sobre ELES, e suprimir e (ou) desenfatar informações positivas sobre ELES e negativas sobre NÓS.
<b>Implicações e Pressuposição:</b> As proposições podem ser explícitas ou implícitas em função dos interesses do falante ou escritor como membro de grupos. Quando a informação está implícita, isso pode ocorrer por se pressupor já conhecida pelos participantes ou por interesses tendenciosos quando não é facilmente inferida a partir do conhecimento socialmente compartilhado.
<b>Léxico:</b> Escolha de palavras para expressar conceitos. Geralmente, para grupos externos (ELES), são utilizados termos neutros e negativos e para os grupos internos (NÓS), termos neutros e positivos. É particularmente sensível ao contexto.
<b>Formas ou Esquemas Globais de Discurso:</b> São formas convencionais de organização do discurso. Consiste em categorias variáveis, a depender do gênero discursivo e da cultura na qual se inserem, que aparecem em uma ordem específica, como em histórias, narrativas, argumentos e reportagens. Essa ordem pode assinalar a importância ou relevância de determinada informação, além de as informações que são incompatíveis com os interesses dos grupos de poder (NÓS) poderem ser colocadas em segundo plano e informações sobre os exogrupos (ELES) podem ser colocadas com proeminência.
<b>Retórica:</b> Pode ser utilizado elementos como metáforas, eufemismos, mitigação, ironia, contraste, aliteração, hipérboles, litotes, repetições, comparações e metonímias, com funções específicas.
<b>Estruturas de Superfície:</b> São elementos de realização fonológica e gráfica que podem interferir a forma com que os participantes interpretam a fala, como entonação, volume, velocidade, gestos, expressões faciais, imagens etc.
<b>Coerência Local:</b> Uma sequência de frases ou sentenças de um discurso devem ser agrupadas ou formar uma unidade e não ser um conjunto arbitrário. Isso acontece por conta da coerência da sequência de frases, permitindo ao participante do discurso construir um modelo mental com base em seu modelo de situação e contexto. Portanto, a coerência local possui um caráter relativo (depende do modelo mental dos participantes) e referencial. A coerência pode ser: referencial/extensional, relacionada às relações condicionais, causais, espaciais ou temporais entre os fatos; ou intencional/funcional, segundo a qual uma sentença pode funcionar como generalização, especificação, contraste ou exemplo de uma sentença anterior.
<b>Grau de detalhamento e nível de descrição:</b> Os discursos podem ser incompletos (faltam fatos relevantes para compreensão da situação) ou supercompletos (sobram fatos irrelevantes para compreensão da situação) e ter o nível das proposições mais gerais e abstratas ou nível detalhado. Pode-se relacionar esses elementos com o quadrado ideológico para verificar quão tendencioso é um discurso.
<b>Sintaxe:</b> Refere-se à ordem das palavras, frases ativas e passivas, sujeito implícito e complexidade das orações.
<b>Estilo:</b> Resulta das escolhas lexicais, sintáticas e outras, que podem levar a um estilo mais ou menos formal, familiar ou mais polido de um texto ou fala.
<b>Ação e Interação:</b> Os atos de fala são realizados sob o controle dos modelos de contextos, como, por exemplo, os propósitos ou objetivos. Dessa forma, os falantes podem controlar os turnos, as trocas de turnos, pausas, risadas, bem como atos de dominação, como discriminação, deslegitimação, calúnia, derrogação, problematização, marginalização, elogios, humor, recusas etc.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Van Dijk (2005) destaca que realizar uma análise de discurso completa, com todos esses elementos, pode ser complexo, o que torna viável selecionar quais estruturas do discurso são relevantes para cada pesquisa empírica específica. Compreender as relações entre o discurso e o contexto pode esclarecer quais elementos do discurso variam em função de estruturas sociais específicas, além de considerar as questões de pesquisa delineadas (van Dijk, 2005).

### 3. METODOLOGIA

Retomando o modelo teórico-metodológico para análise de políticas públicas, formulado no Artigo 1 e testado empiricamente no Artigo 2, este artigo aprofunda a reflexão ao mobilizar o triângulo Sociedade, Cognição e Discurso para examinar de que modo a proposta de reforma da Previdência Social, em 2019, foi comunicada ao cidadão brasileiro. As questões orientadoras, apresentadas no Quadro 2, serviram de guia para a análise do corpus.

Quadro 2 - Modelo teórico-metodológico para análise de políticas públicas.

<b>SOCIEDADE</b>	
Características de acordo com a ASC	Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas
<p>É composta por grupos, organizações, instituições, elites simbólicas, que moldam o discurso e a cognição por meio de suas normas, valores e práticas sociais. Para tanto, os atores precisam satisfazer critérios sociais e pessoais de controle (como pertença ao grupo, posição institucional, profissão e outros fatores que definam o poder do grupo e seus membros) e acesso aos recursos sociais simbólicos ou materiais (como meios de comunicação em massa, discurso público, debates parlamentares), servindo para a reprodução do poder do grupo dominante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais grupos, organizações e instituições são as produtoras e disseminadoras da política pública?</li> <li>- Dentre os discursos proferidos sobre a política pública objeto da pesquisa, quais serão utilizados para análise?</li> <li>- Quais grupos possuem maior influência sobre o discurso público?</li> <li>- Quais são os critérios pessoais e sociais que permitem certos grupos influenciarem a política pública?</li> <li>- Quem são os atores responsáveis pela criação do discurso analisado?</li> <li>- A pertença a grupos específicos ou a posição em instituições estratégicas facilita o controle sobre o discurso?</li> <li>- Como a posição social, profissional ou o status dos atores influenciam a capacidade de controlar os discursos relacionados à política pública?</li> <li>- Existem elites simbólicas (como políticos, mídia ou intelectuais) que moldam a forma como a política é apresentada e percebida pela sociedade? Quais? Como?</li> <li>- Quais grupos estão sendo manipulados pela política pública?</li> <li>- Quais são as condições que tornam esses grupos mais vulneráveis à manipulação (falta de informação, emoções, status social)?</li> </ul>
<b>COGNIÇÃO</b>	
Características de acordo com a ASC	Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas
<p><b>Modelo de Situação:</b> Refere-se ao conteúdo da fala ou do texto, abordando o que é dito ou escrito. Dessa forma, é considerado um componente fundamental para a semântica, pois serve como base para a interpretação do</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual o principal tema do discurso analisado?</li> <li>- Quais são os principais objetivos da política pública proposta?</li> <li>- Como esses objetivos são comunicados? De forma clara, objetiva, coerente?</li> </ul>

<p>significado tanto no contexto oral quanto no escrito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quais os aspectos que são conhecidos sobre o tema em questão?</li> <li>- O que está sendo explicitamente dito ou escrito sobre a política pública no discurso em análise?</li> <li>- O conteúdo da política está alinhado com as necessidades e demandas identificadas?</li> </ul>
<p><b>Modelo de Contexto:</b> São pragmáticos e responsáveis por adaptar o discurso à situação comunicativa, garantindo que o discurso seja apropriado.</p> <p>Sobre a <b>dimensão social</b> dos modelos de contexto, tem-se:</p> <p><b>a) Ambiente/Cenário/Localização</b> (tempo, lugar, circunstâncias, adereços);</p> <p><b>b) Participantes/Destinatários</b> (seus vários papéis – social, profissional, institucional, comunicativo, agentes, pacientes –, identidades, relações, filiação, gênero, idade, etnia, nacionalidade, religião, estatuto/poder);</p> <p><b>c) Ação, atividade ou evento em curso.</b></p> <p>A <b>dimensão cognitiva</b> apresenta elementos como conhecimentos, ideologias, atitudes:</p> <p><b>Conhecimento sociocultural:</b> Crenças sociais gerais compartilhadas por todos os membros de uma cultura e considerado verdadeiro ou possivelmente verdadeiro de acordo com critérios de verdade (epistêmico, moral, religioso) que os membros compartilham. Conhecimento sobre o mundo e o cotidiano, de senso comum. São conhecimentos incontestáveis e aceitos por praticamente por todos os membros, ao qual se denomina como base sociocultural comum ou <i>common ground</i>.</p> <p><b>Ideologias do grupo:</b> Seu cerne é o conceito de grupo e os conflitos e lutas que os envolvem. Deve-se observar os seguintes elementos: Associação/Identidade/Pertença/Critérios de adesão (quem pertence ou não?), Tarefas/Atividade (o que fazem?), Objetivo/Propósitos (o que querem? por que fazem isso?), Normas/Valores (o que é bom ou ruim para nós?), Posição (quais são as relações com os outros grupos?), Recursos (acesso e poder). As ideologias organizam o conjunto de atitudes sociais de um grupo.</p> <p><b>Atitudes do grupo:</b> As atitudes representam a relação entre grupos sociais e seus membros e as maneiras como os membros, como usuários da linguagem, expressam opiniões sobre acontecimentos sociais, situações, pessoas ou grupos, constituindo a base das práticas sociais dos membros do grupo (van Dijk, 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qual é o contexto temporal e espacial do discurso em análise?</li> <li>- Quem são os principais grupos de destinatários do discurso? Quais são suas identidades sociais, culturais, econômicas e políticas?</li> <li>- O discurso está alinhado com as necessidades e os direitos dos diferentes grupos, levando em conta suas particularidades?</li> <li>- A política promove igualdade de oportunidades e acesso, ou reforça desigualdades existentes?</li> <li>- Quais grupos estão sendo excluídos ou marginalizados?</li> <li>- Quais são as ações concretas propostas no discurso? Como essas ações se adequam ao tema?</li> <li>- Existe uma avaliação de como as diferentes ações podem impactar os grupos sociais envolvidos?</li> <li>- Qual a sociedade ou cultura na qual está inserido o discurso?</li> <li>- Quais os conhecimentos considerados incontestáveis e aceitos por todos como verdadeiro no âmbito sobre o tema do discurso?</li> <li>- A política pública leva em consideração o conhecimento sociocultural compartilhado pelas diferentes comunidades envolvidas?</li> <li>- Como o discurso utiliza o senso comum, as crenças e valores compartilhados para promover sua aceitação da política pública?</li> <li>- Quais ideologias estão sendo reforçadas ou desafiadas por meio dessa política pública?</li> <li>- Quais as principais características dessa ideologia?</li> <li>- A ideologia é a mesma ao longo do ciclo de vida da política pública analisada?</li> <li>- A política pública reflete os valores e normas de diferentes grupos sociais?</li> <li>- Como ela responde aos conflitos e interesses entre esses grupos?</li> <li>- Elas são apresentadas como inquestionáveis ou naturais para o público?</li> <li>- Quais as principais atitudes do grupo esperadas e identificadas decorrentes das ideologias relacionadas à política pública em análise?</li> <li>- Quais são as atitudes predominantes nos grupos sociais afetados pela política em relação ao tema proposto?</li> <li>- Como as políticas públicas podem influenciar ou ser influenciadas pelas atitudes dos grupos sociais envolvidos?</li> </ul>
<b>DISCURSO</b>	
<b>Características de acordo com a ASC</b>	<b>Perguntas para Análise Empírica em Políticas Públicas</b>
<p>Discurso é um evento comunicativo específico de forma oral ou escrita resultante da interação verbal ou uso da língua, e em um sentido semiótico pode apresentar expressões não verbais, tais como desenhos, imagens, gestos,</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No discurso selecionado para análise, quais os elementos são utilizados como estratégia para reforçar a ideia dominante?</li> <li>- Quais as representações sociais identificadas no discurso? Quais são reforçadas ou contestadas?</li> </ul>

<p>expressões faciais etc. (van Dijk, 2015). O discurso é a manifestação linguística das representações cognitivas e reflete as ideologias e os interesses dos falantes, sendo uma forma de interação social que pode reforçar ou desafiar relações de poder. Ou seja, o discurso não é apenas uma sequência de palavras, mas uma prática social que reflete e contribui para a construção de significados em uma sociedade.</p> <p>Alguns elementos do discurso: Tópicos/Macroestrutura Semântica, Coerência Local, Significado Local, Grau de detalhamento e nível de descrição, Implicações e Pressuposição, Sintaxe, Léxico, Formas ou Esquemas Globais de Discurso, Estilo, Retórica, Ação e Interação e Estruturas de Superfície. Essas categorias serão detalhadas adiante.</p>	<p>- É possível identificar implícitos, ou seja, elementos que fazem parte do modelo de situação, mas não são identificados no modelo de contexto?</p> <p>- De que forma o discurso está estruturado para marginalizar ou legitimar certas questões sociais?</p>
--	--

Fonte: Artigo 1 da tese.

O corpus deste estudo é composto por duas propagandas oficiais no formato de vídeo, produzidas e divulgadas pelo governo federal em fevereiro de 2019, com o objetivo de legitimar a reforma do sistema previdenciário brasileiro junto à opinião pública. O primeiro vídeo (V1), com duração de 58 segundos, começou a ser veiculado em 20 de fevereiro de 2019. Já o segundo vídeo (V2), com 30 segundos de duração, passou a circular em 26 de fevereiro de 2019. Os vídeos podem ser acessados pelo link que se encontra na seção de “Referências”.

As propagandas foram inicialmente submetidas à leitura, escuta e visualização exploratória, seguidas de transcrição detalhada dos textos verbais e da descrição de elementos não verbais (Quadros 3 e 4), assegurando a integridade do material. Posteriormente, os vídeos foram revisitados inúmeras vezes, com intervalo espaçados ao longo de dias e semanas, o que permitiu analisar com maior precisão os recursos multimodais empregados na produção de sentidos.

Quadro 3 - Transcrição da propaganda oficial do Governo Federal para a reforma da Previdência Social do Brasil em 2019: V1

ÁUDIO	IMAGEM
“Para os que já conhecem bem a vida”	Idosa olhando e sorrindo para a câmera.
“[...] para os que acabaram de ser apresentados a ela”	Bebê no colo da mãe.
“[...] para os que usam o coração”	Homem pintando um quadro.
“[...] para os que cuidam dele”	Médica auscultando o coração de uma criança.
“[...] para os que acordam muito cedo”	Homem dirigindo e outro jogando a rede de pesca.
“[...] para os que ficam até muito tarde”	Homem na janela de um prédio à noite e falando ao celular.
“[...] para os que constroem casas”	Pedreiro com o tijolo construindo a parede e depois olhando com um sorriso para a câmera.
“[...] para os que constroem futuros”	Professora olhando para câmera e sorrindo, com um quadro cheio de equações ao fundo.

“[...] para os que cuidam da Terra”	Casal caminhando no campo e carregando plantas. Posteriormente, um homem olhando para a câmera com olhar cansado.
“[...] para os que cuidam da pátria”	Militar olhando para a câmera.
“[...] para os que pedem por mais saúde, educação e segurança”	Dois médicos, um mais novo e um mais velho. Uma jovem professora de matemática. Uma mãe olhando seu filho correr no quintal.
“[...] para os que querem, o que é justo”	Idosos sorridentes.
“[...] Para todos eles: uma Nova Previdência”	Pessoas de faixas etárias diversas sorrindo para a câmera.
“[...] Todos juntos, sem privilégios, pelo nosso futuro”	
“[...] Nova Previdência: É para todos. É melhor para o Brasil”	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 4 - Transcrição da propaganda oficial do Governo Federal para a reforma da Previdência Social do Brasil em 2019: V2

ÁUDIO	IMAGEM
“Tá todo mundo falando dessa história de previdência, né?”	Repositor de estoque mais jovem.
“É porque do jeito que está não dá mais, tem que mudar”	Repositor de estoque mais velho.
“E vai mudar. A Nova Presidência será para todos: servidores, políticos, militares”	Dois mulheres segurando livros e cadernos, andando pelo mercado e uma falando para a outra.
“E como vai ser isso?”	Três mulheres aparentemente aposentadas, formando um círculo e uma delas pergunta para as outras.
“Agora, quem ganha menos vai pagar menos”	Dois mulheres com vassouras nas mãos andando pelo mercado e uma falando para a outra.
“E quem ganha mais vai ter que pagar mais”	Homem mais velho, usando uma camisa social e gravata, sentado em uma mesa esperando seu café ser servido.
“É verdade, sem privilégios”	Homem jovem, com uma bandeja nas mãos e servindo uma xícara de café.
“E vai sobrar mais dinheiro para a educação, saúde e segurança”	Homem mais velho segurando uma nota de R\$20 que recebeu de seus clientes.
“Isso aí, seu Fernando! Muito bom!”	Homem jovem com roupas aparentemente de segurança.
“Nova Previdência. É para todos. É melhor para o Brasil”	Narrador.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Com base no Quadro 2, o material foi segmentado manualmente e sistematizado em documento digital e tabelas, de modo a identificar as principais características de cada dimensão do triângulo analítico. No aspecto sociedade, buscou-se contextualizar os produtores do discurso por meio de reportagens e documentos da época. Quanto ao discurso, embora van Dijk (2005) recomende a seleção de elementos para análise, optou-se por examinar todos, conforme Quadro 1, a fim de testá-los e aprofundar a investigação.

Após a análise individual de cada vídeo (V1 e V2), realizou-se uma comparação transversal, destacando semelhanças, diferenças e complementariedade na construção argumentativa. Essa comparação foi articulada ao referencial teórico, partindo da hipótese de que os vídeos reproduzem ideias apresentadas como favoráveis ao público, mas que, em última

instância, tendem a privilegiar interesses de mercado em um típico processo de manipulação e legitimação política.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O modelo teórico-metodológico indica que, no aspecto **Sociedade**, o controle e o acesso ao discurso são fundamentais para a reprodução do poder. No caso das propagandas oficiais, é importante destacar que a Secretaria Especial de Comunicação Social (Secom), subordinada ao Ministério das Comunicações, é o órgão responsável pela comunicação governamental ao promover a difusão das políticas do Governo Federal, bem com intermediar a relação com a imprensa nacional e internacional (Secom, 2024). Para isso, o órgão seleciona o vencedor por licitação para criar as propagandas oficiais (Secom, 2024).

Para a reforma da Previdência Social de 2019, a Artplan foi a agência de publicidade vencedora, responsável pela criação da campanha. O briefing foi criado por Daniel Braga, consultor do ministro da Economia à época, Paulo Guedes (Alves, 2019; Levin, 2019), com um gasto estimado em R\$ 45 milhões para toda a campanha, contemplando mídia impressa, rádio, TV, internet e mobiliário urbano (Alves, 2019).

Formado pela Universidade Paulista (UNIP), Braga é especialista e consultor de marketing estratégico e vem de uma família de publicitários. Em entrevista dada à Revista Lounge (2017), ele afirma serem indispensáveis os softwares de monitoramento de rede e que o erro das empresas no âmbito da comunicação é agir sem antes realizar o planejamento estratégico. Braga acredita na importância do conteúdo em primeiro lugar, antes de likes, alcance e viralização, sendo é conhecido por ter atuado em campanhas políticas desde 2008, principalmente com João Doria na concorrência pela prefeitura de São Paulo (Revista Lounge, 2017).

Portanto, no que se refere ao controle, ou seja, à capacidade de moldar o discurso influenciando a cognição coletiva baseado em posições estratégicas dentro das instituições, a Secom representa uma instituição que detém o poder discursivo, ao ser responsável por mediar a comunicação entre o governo e a sociedade, por meio da imprensa nacional e internacional. Ao mesmo tempo, a Secom atua filtrando o acesso ao discurso, uma vez que define quem participa da sua produção e a maneira como será veiculado e legitimado socialmente.

Ademais, o processo de licitação para propagandas oficiais, como no caso da reforma da Previdência de 2019, demonstra que apenas um círculo restrito e controlado possui acesso à produção do discurso. A escolha da agência Artplan e a atuação de Daniel Braga, por exemplo, que é um profissional com histórico consolidado da comunicação política e pertencente a uma

elite simbólica (publicitário estratégico ligado ao marketing de políticos), indica que a construção do discurso governamental não é ampla ou democrática, pelo contrário, está condicionada a critérios específicos de pertença, como filiação profissional, histórico institucional e vínculo com a elite política e econômica, corroborando com o apontado teoricamente pela ASC.

Portanto, Daniel Braga, ao reunir formação acadêmica, experiência em campanhas políticas e domínio de tecnologias de monitoramento digital, simboliza o ator que preenche os critérios (pessoal e social) de controle e acesso conforme descrito no modelo teórico-metodológico. Ele pertence ao grupo de elite comunicacional, acesso aos recursos simbólicos como saber técnico e legitimidade profissional, e materiais, como recursos milionários para a campanha da reforma da Previdência de 2019. Dessa forma, ele não apenas atua na elaboração do discurso, mas como agente reprodutor de poder, garantindo que o discurso seja eficaz, estratégico e alinhado aos interesses dos grupos dominantes, no caso o Governo Federal.

Além disso, o acesso às propagandas oficiais, bem como a circulação delas nos meios de comunicação de massa, não ocorre de forma neutra. Ele está entrelaçado às estruturas de poder e é controlado por atores que ocupam posições privilegiadas no campo político e comunicacional. Ou seja, a reforma da Previdência de 2019 é um exemplo concreto de como a produção e a difusão do discurso público são organizadas de forma planejada e controlada, com o objetivo de consolidar determinadas narrativas e sustentar a hegemonia de grupos dominantes.

Analisando o **Modelo de Situação**, ou seja, os conteúdos que estruturam os discursos em análise, o tema principal do V1 é a “Nova Previdência” (V1), apresentada como solução para diferentes perfis de pessoas e sem privilegiar classe ou grupo específico. Utilizando uma linguagem emocional, simples e clara, associada a imagens de pessoas comuns, nota-se que o objetivo é mostrar que todos, de diferentes idades, profissões e situações sociais, serão beneficiados pela reforma da Previdência, criando um sentimento de justiça social, igualdade e união para construção de um futuro.

Já no V2, o tema principal também é a “Nova Previdência” (V2), em que objetivos como equidade e sustentabilidade do sistema previdenciário são comunicados de forma simples e direta, com diálogos entre pessoas de diferentes idades e perfis, e explicado de maneira informal. As falas são curtas e objetivas, transmitindo a ideia da reforma como algo positivo e necessário para todos.

Percebe-se o alinhamento do tema com as necessidades e demandas sociais no que se refere à Previdência Social brasileira em ambas as propagandas. O V1 propaga o sentimento de unidade e justiça social e o V2 reforça a ideia de justiça e equilíbrio. Dessa forma, ambos são

eficazes na comunicação dos objetivos da política pública analisada, mas utilizam estratégias diferentes de comunicação para atingir seu público-alvo, como será visto adiante.

Vale destacar que as propagandas apresentam o tema principal, promovendo uma visão otimista e inclusiva da “Nova Previdência” (V1 e V2), mas não abordam aspectos cruciais como a explicação dos detalhes da reforma, como será implementada, quais são as mudanças reais nos benefícios, nas contribuições e nas regras de aposentadoria; os impactos nos grupos mais vulneráveis; como será a redistribuição de recursos para saúde, educação e segurança; questões econômicas e de desigualdade; críticas ou preocupações em relação à reforma, uma vez que existem pontos de vistas que questionam a justiça e o impacto da proposta para os trabalhadores de baixa renda e os já aposentados; o tempo necessário para que os efeitos da reforma se tornem perceptíveis e regras de transição. Portanto, tanto V1 como V2 focam em uma comunicação emocional e positiva, omitindo questões complexas e técnicas que poderiam gerar desconfiança ou debates profundos sobre a eficácia e a justiça da reforma proposta.

Somado a isso, segundo estudo realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese (2007), existem pelo menos três vertentes sobre a situação da Previdência Social, dentre elas uma que não considera a reforma necessária. Ademais, foi instaurada em 6 de novembro de 2017, por meio do requerimento n. 161/2017, uma CPI cujo objetivo era esclarecer sobre a sustentabilidade econômico-financeira da Previdência Social. O relatório final dessa comissão expõe a inexistência de déficit da Previdência Social ou da Seguridade Social e sugere o encaminhamento do Relatório Final para diversas autoridades, dentre elas, para o presidente da República (CPI, 2017).

Analisando o **Modelo de Contexto**, V1 possui a voz de um único narrador e durante sua fala são identificados vários cenários, representando o cotidiano brasileiro, como casa, campo, escola, hospital, construção, o urbano e o rural, mostrando diversos grupos sociais (idoso, criança, artista, médico, pescador, operários, professores, militares, mãe) em seus diversos papéis sociais (cuidador, trabalhador, educador, protetor) e identidades (gênero, idade, classe social, profissão), como pode ser visto na Figura 1.

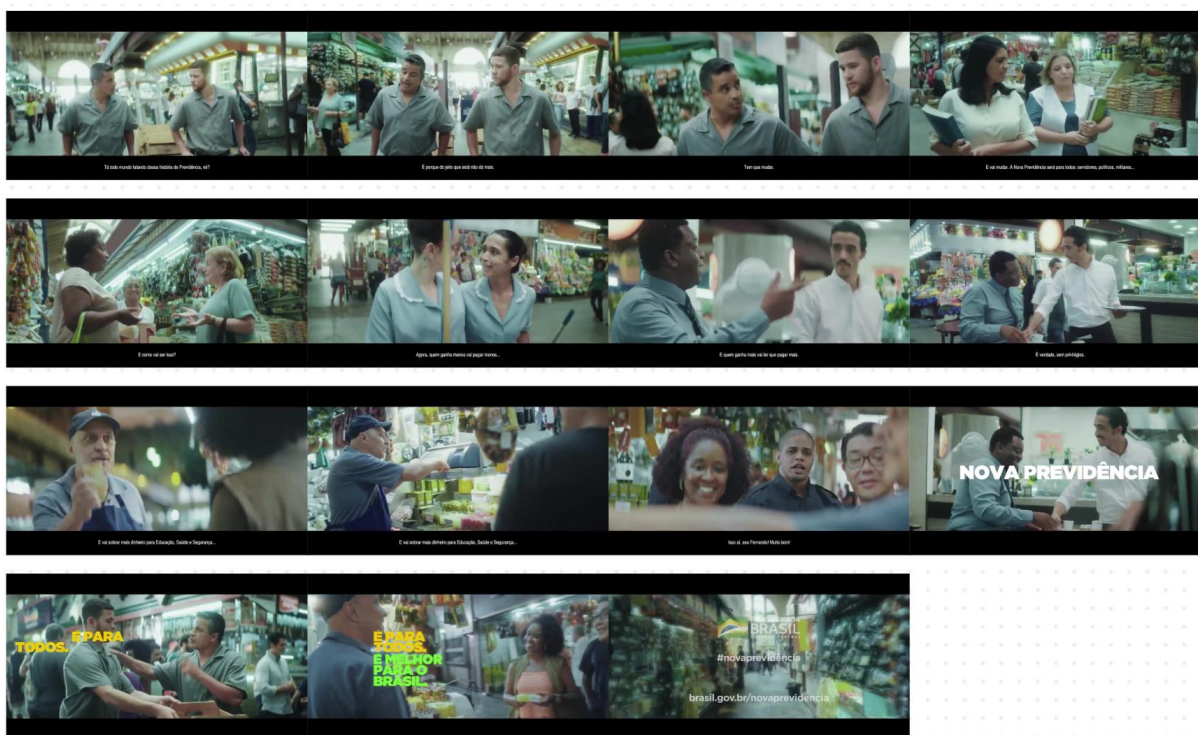


ground culturalmente aceito. Além disso, há o apelo à meritocracia, segundo a qual todos contribuem igualmente, fortalecendo a ideia de justiça por esforço individual.

Apesar da linguagem poética e afetiva, a ideologia predominante é a neoliberal, propondo o fim dos privilégios, eficiência e sustentabilidade do sistema, sendo o Estado apresentado como um gestor que precisa cortar excessos para garantir o futuro, ou seja, o gestor eficiente e responsável por equilibrar as contas em nome da pátria. O que se espera, aparentemente, é que os grupos percebam a reforma como algo positivo, justo e inclusivo, para desencadear atitudes de aceitação e engajamento.

O V2 segue a dinâmica similar, o ambiente é o mercado popular, urbano, com mesas e ambiente de trabalho simples, conforme Figura 2. Os personagens são trabalhadores comuns, aposentados, donas de casa, trabalhadores, ou seja, representam classes populares que dialogam em linguagem informal e direta sobre a reforma. As falas constroem um clima de naturalidade, como se fossem conversas corriqueiras entre cidadãos. Ao final do vídeo surge a voz de um narrador para falar o slogan: “Nova Previdência: É para todos. É melhor para o Brasil” (V2).

Figura 2 – Elementos visuais de V2



Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=MJ7Eof7UKPO>

O conhecimento sociocultural mobilizado, parte do senso comum sobre desigualdade, injustiça do sistema vigente, apelando para valores de justiça social e equidade entre os

trabalhadores. A ideologia predominante é também a neoliberal, que defende explicitamente a reestruturação do sistema, corte de privilégios e fazer “quem ganha mais pagar mais” (V2), ou seja, reflete o ideal neoliberal de Estado mínimo e eficiente, com foco no controle dos gastos públicos. Portanto, as atitudes esperadas são a crítica à situação vigente da previdência, aprovação da proposta, com a promessa de ganho futuro.

Sobre os destinatários dos discursos, como foi veiculado principalmente na TV e na internet no Brasil, pode-se dizer que atinge grande parte da população deste país. Apesar de se apresentarem como inclusivas, as propagandas não mostram povos indígenas, periferias ou trabalhadores informais, silenciando os possíveis impactos negativos a grupos vulneráveis.

Ainda sobre os destinatários, para compreensão da população sobre a necessidade de reforma da Previdência Social Brasileira, o conhecimento sobre o assunto seria relevante. A educação previdenciária, parte da educação financeira, é responsável pelo conhecimento do funcionamento dos fundos de pensões e seu impacto nos recursos do indivíduo e no Brasil é desenvolvida pelo Programa de Educação Previdenciária (PEP), criado em 2000 pelo governo federal (Lima *et al.*, 2022). Esse programa utiliza-se de cursos e orientações com o intuito de informar e conscientizar a população sobre os direitos e deveres previdenciários (Magalhães; Alves, 2019). Contudo, o nível de conhecimento financeiro e previdenciário da população brasileira é baixo e limitado (Magalhães; Alves, 2019; Lima *et al.*, 2022; Ribeiro; Garcia, 2024).

Diante do exposto, observa-se que as propagandas oficiais estudadas não exploram os motivos da necessidade de uma “Nova Previdência”, os problemas a serem enfrentados por ela e as vertentes alternativas. O modelo mental definido é o de afirmação da necessidade indiscutível de uma “Nova Previdência”, ou seja, há um processo de naturalização da política pública, em V1 apresentada como inevitável, desejável e moralmente correta, e em V2 apresentada como solução racional e justa para um problema real.

Para captar os achados até o momento, vale explorar aprofundadamente os elementos do **Discurso**. Observa-se, tanto em V1 quanto em V2 que, assim como o modelo de situação já apontava, a ideia principal é de uma “Nova Previdência” (V1 e V2), defendida como “para todos” (V1 e V2), independentemente da idade, sexo ou profissão, e com benefícios em áreas como educação, saúde e segurança. Portanto, essa **macroposição global** apresenta a reforma da Previdência como uma solução inclusiva e democrática.

Sobre a **coerência local**, em V1 observa-se que as imagens (com pessoas diversas) possuem lógica e coesão com falas e a ligação desses elementos converge para um mesmo objetivo, ou seja, uma Previdência Social mais justa e acessível. Em V2 a coerência local é determinada por uma sequência lógica de trocas de turnos, na qual cada personagem contribui

com uma parte da narrativa. As frases são consistentes e seguem uma linha de raciocínio que conecta os diferentes grupos e os benefícios da reforma. Portanto, tanto em V1 quanto em V2 o slogan “Nova Previdência: É para todos. É melhor para o Brasil”, apresentado ao final de cada vídeo, após imagens e falas construídas de forma contínua e fluida, consolidam a ideia principal do discurso mantendo a coerência local do discurso.

O **significado local** também concorda com o item anterior, ambos os vídeos estão centrados na apresentação da “Nova Previdência” como algo positivo, vantajoso e inclusivo. Em V1 o foco está na unidade, justiça, inclusão e otimismo referente a “Nova Previdência”, sendo omitidos os detalhes técnicos da reforma, impactos concretos, grupos afetados e quais as reais mudanças nas regras, conforme foi verificado no modelo de situação. Ou seja, ocorre a supressão do debate técnico e se reforça a narrativa emocional e de consenso. Em V2 o mesmo acontece. A utilização de informações simplificadas como “quem ganha menos vai pagar menos” (V2) e “É para todos” (V2) não explica como as mudanças ocorrerão e quem pode ser prejudicado. O intuito é reforçar a ideia de justiça e o fim dos privilégios, mas sem abrir espaço para questionamentos.

Dessa forma, a análise do significado local, tomando como base o modelo de situação, mostra omissões relevantes para a formação da opinião pública como a não discussão da real sustentabilidade financeira da Previdência, como foi problematizado pela CPI de 2017, além de ignorar vertentes contrárias como as apontadas pelo Dieese (2007) e não informar os impactos aos mais pobres, nem como se dará a redistribuição de recursos. Portanto, silenciam debates complexos, enfraquecendo a transparência sobre o tema.

Também observou-se a utilização de características positivas de NÓS e as negativas de ELES. Em V1, o NÓS é representado por figuras sociais (idosos, bebês, médicos, professores, pedreiros, militares, entre outros) que estão envolvidas em atividades construtivas e positivas para a sociedade. Observa-se a ênfase na valorização desses papéis, como a vida construída ao longo do tempo, o trabalho, o cuidado, a educação, a proteção da pátria e a busca por mais saúde, educação e segurança.

Já ELES são representados, de maneira implícita, como aqueles que não estão diretamente envolvidos nesses processos, como os que se beneficiariam da Previdência de forma injusta e privilegiada. A ideia de “sem privilégios” no final do vídeo sugere uma tentativa de mostrar que certos grupos ou pessoas (possivelmente aqueles que não se identificam com os papéis trabalhistas ou produtivos representados por NÓS) estão sendo favorecidos de maneira injusta.

Em V2 observa-se mais uma vez a contraposição entre NÓS (o grupo identificado com as mudanças e as pessoas beneficiadas pelas reformas) e ELES (o grupo que, por implicação, seria contra ou privilegiado). A ênfase nos aspectos positivos sobre NÓS, com a apresentação da reforma como algo que irá beneficiar a todos, sem privilégios, com mais recursos para áreas fundamentais como saúde, educação e segurança, e a ideia de que o sistema atual é injusto é reforçada ao destacar que a “Nova Previdência” acabará com as desigualdades.

Sobre ELES, a ênfase está nos aspectos negativos, em que a referência implícita ao fim dos “privilégios” sugere que o sistema anterior favorecia certos grupos de forma injusta, sem dar mais detalhes ou exemplos concretos sobre esses grupos. Isso pode ser interpretado como uma crítica a quem se beneficia, mas sem confrontar diretamente esses indivíduos ou grupos, gerando uma sensação de que a mudança é necessária e justa. Essa dinâmica ajuda a criar um clima de apoio ao novo sistema, ao mesmo tempo em que constrói uma oposição implícita a quem estaria resistindo ou se beneficiando do antigo sistema.

Portanto, este estudo aponta contraposições entre NÓS (o trabalhador engajado) e ELES (privilegiados ou contra a reforma) que, apesar de diferentes dos achados no Artigo 2 desta tese, no qual NÓS se referia aos “Gestores Eficientes da Previdência” e ELES à “Previdência Gastadora”, continua mostrando a ênfase demasiada em aspectos positivos de NÓS e negativos em ELES.

Contribuindo com essa análise, o **grau de detalhamento e nível de descrição** em V1 e V2 revela-se incompleto, pois não são apresentados fatos relevantes para compreensão da situação sobre o sistema previdenciário, como quais regras serão modificadas e seu impacto na vida dos indivíduos, bem como os motivos para a reforma. Nota-se que a intenção é dar uma visão geral e otimista, sem entrar em debates profundos sobre a reforma, o que torna o discurso por um lado acessível a um público amplo, mas também pode deixar de fora aspectos importantes que poderiam ajudar na compreensão das implicações mais profundas da reforma.

Além disso, V1 **pressupõe** que o destinatário possui um conhecimento básico sobre o sistema previdenciário, suas questões e dificuldades. Isso implica em uma situação dada como fato e a necessidade de apoio à reforma, pois as pessoas serão beneficiadas de maneira igualitária. Esses elementos podem ser uma tentativa de neutralizar críticas a possíveis favorecimentos ou desigualdades dentro do sistema, já que a reforma não atinge a todos como o discurso propõe. Em V2, também uma das pressuposições é que a reforma é necessária devido ao fato de o atual sistema ser insustentável, e que as mudanças trarão benefícios claros para a sociedade. As afirmações de que “quem ganha menos vai pagar menos” (V2) e “vai sobrar mais dinheiro para a educação, saúde e segurança” (V2) pressupõem que essas mudanças

beneficiarão amplamente os cidadãos em áreas importantes, sem apresentar evidências de possíveis complicações para classes menos favorecidas, como já apontado no estudo de Costa e Wigan (2024).

Com relação à **sintaxe**, em ambos os vídeos, observa-se frases curtas, simples, diretas e claras, o que facilita a compreensão por parte do destinatário. Em V1, as frases são sempre iniciadas com “para os que” (V1), promovendo o endereçamento da mensagem para cada indivíduo representado nas imagens, mas ao mesmo tempo deixando os sujeitos implícitos, provocando a sensação de que todos estão representados, ou seja, promovendo sentidos de inclusão e coletividade. Em V2, a escolha de sentenças no formato de perguntas e respostas ajuda a construir um ritmo fluido e dinâmico para o discurso, aproximando o diálogo da vida dos cidadãos brasileiros.

O **estilo** de ambos os discursos é informal e acessível. Isso se alinha com a intenção de comunicar uma proposta política de forma clara e eficaz para o público em geral, não havendo o uso de linguagem técnica, o que facilita a compreensão e aproxima o discurso de diferentes grupos sociais.

A análise das escolhas lexicais nas duas propagandas sobre a Nova Previdência mostra mais uma vez a construção da contraposição entre NÓS (o trabalhador engajado) e ELES (privilegiados ou contra a reforma), apesar de usarem estratégias distintas para tal.

Em V1 observa-se que a escolha de **léxicos** também contribui para a construção de uma narrativa positiva e coletiva sobre a implementação da “Nova Previdência”. Por meio da escolha cuidadosa das palavras e expressões, o discurso busca criar uma conexão emocional com o público, destacando virtudes e valores amplamente reconhecidos como justiça, cuidado, futuro e igualdade.

O discurso usa termos como “para todos”, “sem privilégios” (V1), e “para os que...” (V1), que são colocados como categorias amplas que representam toda a sociedade. A escolha das palavras pretende transmitir uma mensagem de inclusão e equidade, sugerindo que a “Nova Previdência” será benéfica para todos, sem distinção de classe, idade ou ocupação.

O uso de palavras como “cuidam” (V1), “constroem” (V1), “acordam” (V1), todos relacionados ao esforço cotidiano de diferentes profissionais, tende a associar o trabalho árduo e os valores positivos àqueles que serão beneficiados pela “Nova Previdência”. Isso implica que a reforma é pensada para recompensar os que se dedicam, reforçando o conceito de mérito.

Ao final, a frase “Todos juntos, sem privilégios, pelo nosso futuro. Nova Previdência. É para todos. É melhor para o Brasil” (V1), os termos “todos” e “nosso” buscam promover a ideia de que a “Nova Previdência” é uma causa coletiva, que visa um futuro compartilhado,

sem desigualdades, em que o uso da palavra “futuro” (V1) apela para a ideia de esperança e progresso. Ademais, o uso de palavras como “melhor” (V1) e “justo” não apenas validam a ideia de mudança, mas também tornam a reforma mais agradável ao público.

Portanto, em V1 são utilizados léxicos positivos e inclusivos de valorização de papéis sociais (“os que usam o coração”, “os que cuidam da terra”, “os que constroem futuros” (V1)), as palavras e expressões de carga emocional, fomentando o sentimento de orgulho (“construindo”, “cuidando”, “acordam cedo”, “o que é justo” (V1)) e promovendo um NÓS nacional, como todos fazendo parte de um esforço coletivo (“todos juntos...” (V1)), um NÓS amplo, digno, trabalhador e que merece algo melhor. Já a utilização de “sem privilégios” marca o ELES de forma implícita e negativa, ou seja, os que têm privilégios injustos e não se encaixam em NÓS.

As escolhas lexicais feitas em V1 apresentam a reforma como natural, justa e neutra, fazendo parecer óbvio, inevitável e sem alternativa, embora na prática afete desigualmente diferentes grupos. V1 dissolve as diferenças de classe, trabalho e renda ao dizer que a “Nova Previdência é para todos” (V1), “todos juntos, sem privilégios, pelo nosso futuro” (V1) e apaga os conflitos sociais idealizando trabalhadores (pedreiro, professora, pescador, militares) como personagens iguais, sem discutir a renda de cada um, as contribuições e o impacto das mudanças sobre eles. Portanto, substitui conflito por cooperação, apresentando uma narrativa harmônica.

Em V2, a escolha de “dessa história” (V2) tende a minimizar um tema complexo como uma reforma, dando um ar mais casual e distante. A expressão “todo mundo falando” (V2) cria a ideia de um assunto popular e a discussão acessível para um público amplo. Além disso, a frase “não dá mais” (V2) sugere uma insatisfação geral e apelo por mudança, implicando em uma situação insustentável, além do uso de “tem que mudar” (V2), que reforça a necessidade urgente e inevitável da reforma.

Em “Agora, quem ganha menos vai pagar menos” (V2), o léxico “agora” sugere mudança em relação ao passado e o restante da frase sugere a ideia de justiça ou equilíbrio, gerando um alívio imediato e sem uma reflexão mais profunda sobre o assunto. Na sequência, na frase “E quem paga mais vai ter que pagar mais” (V2), a escolha da expressão “pagar mais” passa a ideia de progressividade e justiça. A frase “E vai sobrar mais dinheiro” (V2) sugere que a reforma irá gerar uma economia de recursos, embora seja vago como isso se dará de fato. Ademais, a expressão “Isso aí” (V2) demonstra apoio e concordância, transmitindo uma atitude positiva em relação à reforma, o que sugere que a mudança é benéfica e deve ser apoiada.

Por fim, o narrador ao utilizar “Nova Previdência” reforça o nome do projeto de reforma, e em “para todos” (V2) e “melhor para o Brasil” (V2) busca transmitir uma mensagem de

universalidade e benefício para toda a sociedade, além de uma simplificação para criar o consenso positivo sem aprofundar as complexidades e possíveis controvérsias da reforma.

Portanto, V2 adota uma linguagem crítica, voltada à injustiça e deixando transparente a contraposição entre NÓS e ELES, na qual ELES possuem privilégios que precisam ser cortados e NÓS representa o público consciente, prejudicado, mas esperançoso com a mudança. V2 utiliza léxico positivo e neutro para NÓS, associando esse grupo a valores como justiça e igualdade por meio de expressões como “quem ganha mais vai pagar mais” (V2) e “sem privilégios” (V2), produzindo o efeito de legitimidade e inclusão e reforçando a ideia de que a reforma é benéfica e necessária para a maioria da população. Em contrapartida, o ELES é representado por aqueles que se beneficiam do modelo previdenciário vigente, como servidores, políticos e militares, associados a expressões como “do jeito que está não dá mais” (V2) e “quem ganha mais vai ter que pagar mais” (V2), sugerindo um julgamento negativo e de oposição à justiça.

Assim como em V1, as escolhas lexicais em V2 conduzem ao entendimento de que a reforma é algo do povo e para o povo, no qual a dimensão política e os agentes reais da mudança são apagados, ou seja, existe o apagamento do sujeito político (o tomador de decisão). Ademais, a meritocracia aparece como critério indiscutível, mesmo que as condições de cada grupo sejam desiguais, ocultando a manutenção de privilégios reais.

Em ambas as propagandas, a escolha de léxicos não complexos chama atenção, principalmente ao utilizar o termo “nova” (V1 e V2) no lugar de “reforma” da Previdência. O termo “nova” remete a novidade, algo recente, diferente do que já é encontrado, contrariando toda a literatura sobre o assunto, que mostra os aspectos repetitivos das reformas da Previdência Social brasileira, como visto no Artigo 2 desta tese e em Oliveira *et al.* (2024) e Pinto (2019).

Sobre **forma ou esquema global**, V1 segue uma estrutura de narrativa, com sequência que remete progressivamente a uma sensação de pertencimento conectada às imagens de diferentes perfis de brasileiros, em um tom emocional e poético. Percebe-se que as cenas não são aleatórias, pois servem para simbolizar uma totalidade nacional e criar identificação com o destinatário. Portanto, dá ênfase a NÓS como coletivo justo, esforçado e merecedor, e ficam apagadas as possíveis críticas sobre desigualdades da reforma, reforçando que a propaganda serve para naturalizar a proposta como universalmente positiva.

Já em V2, a estrutura utilizada é o diálogo, apresentando o problema (sistema de Previdência vigente no período), mostrando uma solução (a “Nova Previdência”) e os seus benefícios para a sociedade. Como uma conversa informal entre cidadãos, simula um discurso próximo da realidade do público, num tom espontâneo e de consenso. A discordância, críticas

ou questionamentos mais profundos são silenciados nessa propaganda. O foco está na justiça e na igualdade da proposta para a “Nova Previdência”, reforçando a contraposição NÓS e ELES.

Sobre os aspectos **retóricos**, observa-se em V1:

- a **repetição** sistemática de “Para os que...” (V1), conferindo ritmo ao discurso e reforçando a noção de abrangência e inclusão da proposta, como se cada grupo tivesse sua importância e estivesse sendo considerado;
- o uso recorrente de **metonímias**, nas quais os grupos sociais ou profissionais são representados por suas funções ou ações, como “os que constroem casas” (V1) (pedreiros), “os que acordam muito cedo” (V1) (trabalhadores), o que facilita a identificação do público com as imagens apresentadas;
- os **contrastos**, com imagens de jovens e idosos, trabalhadores diurnos e noturnos, ou seja, figuras sociais distintas, mas unidas para construção de um futuro melhor, o que gera a ideia de unidade nacional, legitimando a proposta como uma ação coletiva e de igualdade;
- O **eufemismo**, voltado para suavização do discurso, em que em vez de usar os termos “reforma” ou “corte de direitos” adota a expressão “Nova Previdência” (V1) e “o que é justo” (V1), reforçando a apresentação da proposta como um avanço necessário e benéfico, suavizando a noção de algo que pode ser visto como uma mudança drástica, tornando a ideia mais palatável;
- A **mitigação** está presente nas imagens nas quais há um apelo emocional evidente, sustentado por olhares, sorrisos e gestos de confiança atenuando os possíveis impactos negativos associados à reforma. Está presente também ao apresentar várias categorias de pessoas (idosos, médicos, professores etc.), sugerindo que ela é “para todos” (V1), o que diminui a percepção de exclusão ou prejuízo para qualquer grupo social específico;
- As **metáforas** são utilizadas para ilustrar a “Nova Previdência” como solução justa para todos os brasileiros. Ao dizer “para os que já conhecem bem a vida” (V1) (idosos) ou “para os que acabaram de ser apresentados a ela” (V1) (bebês), a propaganda faz referência às diversas fases da vida, enfatizando que a Previdência deve apoiar tanto os mais experientes quanto os que estão começando sua jornada. Outro exemplo está em “os que acordam muito cedo” (V1) e “os que ficam até muito tarde” (V1), pois ilustram a dedicação de quem trabalha arduamente, enquanto em “os que constroem casas” e “os que cuidam da terra” (V1) representam os que contribuem para um futuro seguro e sustentável;
- A **hipérbole**, na qual a frase “É melhor para o Brasil” (V1) sugere que a reforma será uma solução extraordinária e definitiva para o país, sem espaço para contradições ou dúvidas.

Em V2 as estratégias retóricas também puderam ser observadas, como:

- A **metáfora** “todos” (V2) como uma forma de inclusão simplificando uma questão complexa pode representar uma tentativa de apresentar a reforma como algo democrático e universal, mesmo que, na prática, a reforma possa ter impactos para grupos distintos da sociedade;
- O **eufemismo** na expressão “sem privilégios” (V2) dita por um homem negro mais velho, suavizando a ideia de que certas classes terão benefícios retirados ou modificados, minimizando a discussão sobre possíveis perdas e focando na ideia de igualdade, sem abordar profundamente as implicações sociais ou econômicas dessa mudança;
- A **mitigação** ao falar de forma tranquilizadora sobre quem ganha menos, que sugere uma solução positiva para as classes mais baixas, sem aprofundar a complexidade do impacto disso, suavizando a percepção de que a reforma pode ter consequências não desejadas para esses grupos;
- A **hipérbole** evidente na frase “vai sobrar mais dinheiro para a educação, saúde e segurança” (V2), pois sugere que ao se cortar privilégios na Previdência os recursos serão de imediato realocados para essas áreas, afirmação feita de forma geral, sem detalhamento sobre como isso se concretizaria, o que torna a frase uma forma de simplificação.

O elemento **ação e interação** em V1, associado ao propósito do discurso de criar uma sensação de abrangência e justiça, com o objetivo de legitimar a reforma da Previdência como uma necessidade, conforme foi visto no modelo de contexto, aponta que a repetição “para os que...” (V2) de forma rítmica coloca o destinatário em uma posição receptiva do tom inclusivo. Percebe-se a dominação simbólica ao naturalizar a necessidade da reforma em frases como “todos juntos, sem privilégios, pelo nosso futuro” (V2), dentre as quais a expressão “sem privilégios” (V2) atua como uma estratégia de deslegitimação dos opositores ou dos que seriam considerados beneficiários de um sistema injusto.

Para V2, o propósito é a utilização de um tom mais coloquial, direto e cotidiano, com o objetivo de mostrar uma conversa popular e espontânea sobre a “Nova Previdência” e reforçar a aceitação social e inevitável. Com um tom de conversa entre iguais, o diálogo em alguns trechos cria a sensação de que o destinatário é parte da conversa, como em “E como vai ser isso?” (V2), além de a troca de turnos natural, entre pessoas comuns em seu cotidiano reduzir a formalidade e sugerir que o tema está “na boca do povo”. Percebe-se também atos de problematização (como na expressão “Do jeito que está, não dá mais. Tem que mudar” (V2), problematizando a situação e introduzindo a reforma como solução inquestionável), de deslegitimação (como na fala “Quem ganha menos paga menos, quem ganha mais paga mais” (V2), que atua como correção e deslegitimadora dos privilégios anteriores, sugerindo que quem

é contra a “Nova Previdência” estaria apoiando a desigualdade) e de humor (com a fala “Isso aí, seu Fernando! Muito bom” (V2), em uma interação descontraída, criando leveza, em uma estratégia de engajamento afetivo e de identificação social). O narrador é a voz que liga os personagens e enfatiza a universalidade das situações, como se todos, de alguma forma, estivessem conectados por um mesmo sistema, enfatizando a ideia de que todos, independentemente de sua posição social ou idade, são parte de uma estrutura maior que está em transformação.

A análise das **estruturas de superfície** em V1 e V2 revelam como diferentes recursos são utilizados para transmitir a mensagem e gerar identificação com os destinatários de forma estratégica. Em V1, a utilização de uma entonação suave, calma, serena, emotiva, com volume e velocidade moderados gera um efeito de inclusão e reconhecimento. Esses elementos somados a imagens cuidadosamente escolhidas, com pessoas sorrindo, olhando diretamente para a câmera ou interagindo com outras de forma carinhosa e solidária, ampliam o significado das palavras, refletindo-se nas emoções, criando elementos de identificação e humanidade e gerando empatia do destinatário, ou seja, as imagens funcionam como âncoras emocionais que intensificam a mensagem. A ausência de imagens de políticos ou representantes das elites, somada à generalização do trabalhador esforçado, contribui para criação de uma fronteira entre merecedores da “Nova Previdência” (NÓS) e os possíveis privilegiados (ELES). A imagem da diversidade étnico-racial, geracional e profissional, com ênfase em rostos sorridentes e olhares diretos à câmera, passa a noção de confiança, transparência e pertencimento, solidificando a imagem de uma “Nova Previdência” como política pública universalista e equitativa.

V2, diferentemente de V1, possui um tom coloquial, com velocidade acelerada, entonações diversas, com pausas e interações aparentemente naturais proporcionadas em um diálogo. Os personagens gesticulam, andam, olham uns para os outros, contribuindo para a sensação de que se trata de uma opinião coletiva e orgânica. Além disso, as imagens com diversidade étnico-racial, geracional e profissional fortalecem a ideia de equidade e abrangência, dando credibilidade popular à mensagem de urgência na reforma.

Essas imagens, ao serem combinadas, podem ter a intenção de transmitir uma mensagem de que a reforma afetará a todos de forma semelhante, ou de que a reforma é para todos, sem distinção de classe, etnia ou idade. No entanto, a representação de grupos específicos – como mulheres, pessoas mais velhas e negras – pode também levantar questões sobre como essas mudanças podem afetar desproporcionalmente certos grupos. Além disso, a escolha de mostrar tanto trabalhadores jovens quanto mais velhos pode ser uma tentativa de enfatizar que a reforma

inclui aqueles que estão mais próximos da aposentadoria ou os que estão começando suas carreiras.

O discurso poderia ser apresentado por políticos ou autoridades da Previdência Social, contudo, a escolha por pessoas comuns para reproduzirem as falas provoca proximidade com os destinatários do discurso. Nas expressões faciais pode-se observar características de seriedade e preocupação, com semblantes mais sérios nas falas sobre a situação da Previdência e semblantes sorridentes e satisfeitos ao tratar sobre a “Nova Previdência”. A expressão facial de felicidade das faxineiras ao dizer “Agora quem ganha menos vai pagar menos” (V2), por exemplo, remete a satisfação.

## 5. CONCLUSÕES

Cumprindo o objetivo deste artigo, a análise da propaganda oficial, V1 e V2, relacionada a “Nova Previdência” à luz do modelo teórico-metodológico para análise de políticas públicas desenvolvida no Artigo 1, confirmou um processo de manipulação com base ideológica e, conseqüentemente, reprodução de poder por meio do controle e acesso discursivo. Ambas as propagandas desempenharam o papel como ferramenta estratégica na construção de um discurso hegemônico, visando a legitimação da reforma sob uma roupagem inclusiva, justa e necessária. Mesmo utilizando diferentes estilos (V1 mais poético e emocional e V2 mais coloquial e em forma de diálogo) os dois discursos compartilham a intenção de reforçar uma percepção por parte dos destinatários da reforma como inevitável e de benefício coletivo, alinhada aos interesses das elites políticas e econômicas.

Observou-se nas propagandas a omissão, simplificação excessiva e criação de um imaginário coletivo, com ênfase em valores como justiça, igualdade e meritocracia, buscando engajamento emocional e aceitação passiva da proposta. Nesse contexto, a contraposição entre NÓS e ELES é central, obscurecendo os reais conflitos sociais e os impactos desiguais da reforma. A ausência de dados técnicos, críticas ou informações mais objetivas sobre as mudanças propostas serviu para neutralizar possíveis resistências, desviando a atenção do público das questões estruturais e políticas envolvidas.

Ademais, a análise revela que o controle da produção e da circulação desses discursos está concentrado em um grupo restrito de atores (Secom, Artplan e Daniel Braga). Esse controle do discurso é, portanto, um exercício de poder, conforme a ASC, que destaca a importância do domínio do discurso como um mecanismo de moldagem da cognição. Ao não dar espaço para vozes divergentes ou perspectivas alternativas, as propagandas criam um ambiente de consenso que é artificial, no qual a “Nova Previdência” é apresentada como a única solução legítima e

necessária, desconsiderando a diversidade de opiniões e o baixo nível de conhecimento previdenciário da população brasileira.

Cabe ainda ressaltar que V1 e V2 não se limitam a divulgar uma política pública, não apenas informam, mas promovem uma visão idealizada da “Nova Previdência”, buscando gerar consenso e legitimação da proposta que, na prática, pode acentuar desigualdades sociais e econômicas. Ou seja, os discursos analisados exemplificam como o governo federal pode utilizar suas estruturas de comunicação para direcionar a percepção da sociedade, consolidando um discurso hegemônico que favorece a agenda neoliberal, limitando o espaço para um debate democrático e crítico sobre as transformações propostas para o sistema previdenciário.

Portanto, conclui-se que as duas propagandas oficiais analisadas, referentes à reforma da Previdência Social brasileira de 2019, não são um simples veículo informativo, mas uma estratégia de comunicação voltada para a construção de um modelo mental favorável a uma reforma que na prática é contestável. Elas funcionam como mecanismo de legitimação ideológica e reprodução de hegemonia, apagando e silenciando as desigualdades provocadas e transformando uma proposta, que é de grande impacto social, em uma verdade inquestionável.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Soraia. **Primeira campanha do governo Bolsonaro mostra que reforma da Previdência é “justa para todos”**, 22, fev. 2019. Disponível em: <https://www.b9.com.br/104075/primeira-campanha-do-governo-bolsonaro-mostra-que-reforma-da-previdencia-e-justa-para-todos/>. Acesso em 24 set. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 jan. 2025.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 10 jan. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 156, n. 219-A, p. 1, 13 nov. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em 10 jan. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2192459>. Acesso em 10 jan. 2025.

COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; WIGGAN, Jay. The Bolsonaro Government's 2019 pension reform in Brazil: a policy discourse analysis. **Critical Policy Studies**, p. 1-19, 2023.

LIMA, Diana Vaz de; CARDOSO, Jady Wane Rodrigues; MODERNELL, Álvaro Borba; BARROS, Gabriella Melo. Educação Previdenciária na Primeira Infância para a Formação de uma Consciência Cidadã. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 16, n. 4, 2022.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. **A Previdência Social brasileira tem déficit?** São Paulo: DIEESE, 2007. 12 p. (Nota técnica, n. 52). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notate52PrevidenciaDeficit.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2025.

LEVIN, Teresa. **Artplan cria campanha do governo pela reforma da previdência**, 22 fev. 2019. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/comunicacao/artplan-fara-campanha-do-governo-pela-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 24 set. 2024.

NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? **Economia e Sociedade**, v. 28, p. 791-819, 2019.

PINTO, Élide Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 4473-4478, 2019.

Revista Lounge. Daniel Braga, o homem da nova Comunicação. **Revista Lounge**, São Paulo, 1 set. 2017. Disponível em: <https://www.revistalounge.com.br/daniel-braga-o-homem-da-nova-comunicacao/>. Acesso em: 24 set. de 2024.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – Secom. **Competências**, Brasília, 24 de abril de 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/secom/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias> > . Acesso em: 23 set. 2024.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology: A multidisciplinary approach**. Ideology, 1998.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso, Notícia e Ideologia: Estudos na Análise Crítica do Discurso**. Porto: Campos das Letras, 2005.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2015.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Society and discourse: How social contexts influence text and talk**. Cambridge University Press, 2009.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology and discourse: A multidisciplinary introduction**. Pompeu Fabra University, Barcelona, 2012.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discourse and knowledge: A sociocognitive approach**. Cambridge University Press, 2014.

VAN DIJK, Teun Adrianus. Discurso-cognição-sociedade: estado atual e perspectivas da abordagem sociocognitiva do discurso. **Letrônica**, s8-s29, 2016.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva**. Contexto, 2020.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso antirracista no Brasil: da abolição às ações afirmativas**. São Paulo: Contexto, 2021.

**V1 - Campanha do governo Bolsonaro sobre a reforma da Previdência** - 20.fev. 2019  
<https://www.youtube.com/watch?v=2tcDErpVXq4&t=1s>.

**V2 - Campanha Do Governo Bolsonaro Sobre a Reforma da Previdência** - 26.Fev. 2019  
<https://www.youtube.com/watch?v=MJ7Eof7UKPQ>.

WAGNER, José Luis; RAMBO, Luciana Inês; ANDRADE, Valmir Floriano Vieira de. **Cartilha crítica da Reforma da Previdência**. Brasília: Wagner Advogados Associados, 2017. Disponível em: [https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos\\_20\\_03\\_2017\\_18\\_29\\_12.pdf](https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_20_03_2017_18_29_12.pdf).

\_12.pdf. Acesso em: 08 jan. 2025.

## CONCLUSÕES GERAIS

Esta tese teve como objetivo investigar como as reformas da Previdência Social no Brasil, propostas via emenda constitucional, são legitimadas por meio da manipulação discursiva. A partir da articulação de três artigos (que privilegiaram, respectivamente, a construção de um quadro teórico-metodológico para aplicação da ASC às políticas públicas, a análise das EM referentes às três grandes reformas da Previdência Social e a análise de propaganda oficial sobre a “Nova Previdência”), demonstrou-se como o discurso é utilizado como prática de reprodução de poder e de modelagem da cognição coletiva.

O primeiro artigo apresentou a fundamentação teórica que embasa toda a tese, transpondo os conceitos fundamentais da ASC para o campo das políticas públicas. Demonstrou-se que a cognição, mediando discurso e sociedade, desempenha um papel crucial para construção e perpetuação de crenças e ideologias, que por sua vez moldam as práticas políticas. Além disso, identificou-se que, embora as tradicionais Teorias do Processo Político sejam importantes para compreender estruturas institucionais, processos e agentes, acabam negligenciando aspectos subjetivos essenciais para a compreensão dos processos políticos, especialmente no que se refere à formação e à manipulação de consensos. Dessa forma, a integração entre ASC e TPP permite um avanço na análise de políticas públicas por considerar simultaneamente dimensões estruturais e cognitivas.

O segundo artigo, ao analisar as Exposições de Motivos das reformas da Previdência Social no Brasil de 1995, 2003 e 2019, confirmou empiricamente o papel da manipulação discursiva como estratégia no processo de formulação e modificação dessa política. A partir da aplicação do quadro teórico-metodológico desenvolvido no primeiro artigo, foi possível identificar padrões discursivos de manipulação, como a contraposição NÓS (Gestores Eficientes) e ELES (Previdência Gastadora), a omissão de informações relevantes para tomada de decisão, como a realização de CPI e a existência outras vertentes sobre o déficit do sistema, apelo a valores incontestáveis como justiça e igualdade, entre outros. Tais estratégias discursivas, ancoradas em uma ideologia neoliberal, promovem crenças ligadas ao equilíbrio fiscal do país em detrimento dos direitos sociais, conforme já apontava a literatura, reforçando práticas de silenciamento de vozes e restringindo a participação democrática.

Observou-se ainda que, ao longo dos anos, o discurso das reformas tornou-se mais técnico, direto e centrado na proposta de mudança, minimizado a apresentação do problema e sendo aprovado mais rapidamente nas casas legislativas, em um movimento de naturalização do discurso reformista entre parlamentares por meio de estratégias que atuam sobre a cognição social, como propõe a Abordagem Sociocognitiva. A tecnicidade dos discursos e a agilidade

nas reformas indicam a consolidação de modelos mentais reproduzidos automaticamente, reforçando a ideia de que a manipulação discursiva pode moldar crenças e práticas institucionais de forma duradoura. Portanto, concluiu-se que o discurso é utilizado como mecanismo de dominação que molda as percepções sociais e legitima transformações estruturais que reproduzem desigualdades históricas, conforme sugere a ASC.

O terceiro artigo complementou e aprofundou a investigação ao evidenciar como a propaganda oficial da reforma da Previdência de 2019 atuou como instrumento de manipulação ao simplificar a realidade social, utilizando a criação de um imaginário coletivo baseado em valores como justiça e igualdade e omitindo informações técnicas importantes. Com essas estratégias, as peças publicitárias buscaram moldar os modelos mentais dos cidadãos para aceitar a reforma como inevitável e benéfica, independentemente de seus reais impactos sociais. Convergindo com os aspectos teóricos da ASC e a guinada argumentativa de políticas públicas, essa análise reforçou a constatação de que o discurso oficial não apenas informa, mas constrói realidade e limita o espaço para pluralidade de vozes, minando o espaço democrático.

Com a articulação desses três artigos, este trabalho reafirma a tese inicial de que no caso da Reforma da Previdência Social no Brasil, a manipulação discursiva se manifesta principalmente na construção do déficit como um fato incontestável, na simplificação da realidade e nas promessas de justiça social, que nem sempre se concretizam para as camadas mais necessitadas da população. Dessa forma, pode-se afirmar que a manipulação discursiva constitui um elemento importante das dinâmicas políticas, sendo central para a compreensão dos processos de produção e legitimação de políticas públicas. Mais do que instrumentos neutros de comunicação, os discursos políticos funcionam como práticas sociais que constroem significados, organizam relações de poder e moldam a cognição social, orientando percepções e atitudes, e restringindo a emergência de contradiscursos.

Portanto, acredita-se que esta tese oferece contribuições relevantes para o avanço tanto teórico quanto empírico para a análise de políticas públicas. No plano teórico, a integração inovadora entre TPP e ASC permitiu considerar simultaneamente dimensões institucionais, discursivas e cognitivas envolvidas na produção e transformação de políticas públicas. Ademais, a adaptação e operacionalização de conceitos centrais da ASC para o campo de políticas públicas proporcionou a criação de um novo instrumento teórico-metodológico para investigações empíricas do campo de políticas públicas de forma robusta e abrangente.

Empiricamente, ao analisar documentos e propagandas oficiais sobre a reforma da Previdência Social no Brasil, a tese destaca o papel crucial do discurso na construção de consensos, na reprodução de hegemonias e na legitimação de políticas que aprofundam as

desigualdades. Dessa forma, oferece subsídio para estudos críticos sobre os processos de produção e perpetuação de políticas públicas no contexto brasileiro e com implicações relevantes para o fortalecimento da cidadania e da democracia. Não se pode esquecer que, ao lançar luz sobre estratégias discursivas que permeiam a produção de políticas públicas, a presente tese contribui para o debate transparente, com ética e respeito a pluralidades de crenças.

Mesmo com essas contribuições, esta tese apresenta limitações que devem ser exploradas, dentre elas, a análise unicamente dos discursos oficiais, sem englobar os discursos contrários à reforma nem a recepção dos discursos pelas diferentes camadas sociais, aspectos que poderiam enriquecer a compreensão dos mecanismos de manipulação e resistência. Portanto, como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se a ampliação do escopo empírico, incluindo discursos midiáticos alternativos, debates legislativos e manifestações da sociedade civil, bem como a realização de estudos comparativos em contextos internacionais para identificar as regularidades e especificidades nos processos de manipulação discursiva em políticas sociais.

Por fim, a presente tese confirma a necessidade de fortalecer práticas discursivas mais transparentes, inclusivas e democráticas na produção de políticas públicas, reconhecendo o papel central das crenças e da linguagem na construção da realidade política e social. Compreender e apresentar os mecanismos de manipulação discursiva é relevante para promoção de uma cidadania crítica e ativa e fortalecimento da efetivação dos direitos sociais.

## REFERÊNCIAS GERAIS

AMARAL, Alvino de Souza; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; LELIS, Davi Augusto Santana de. Desvelando os argumentos reformistas: uma lexicalização das reformas previdenciárias brasileiras. *In: X Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2022, São Paulo. **Anais do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**, São Paulo, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível de: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 mar 2023.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (Ed.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford University Press, 2010.

BOTELHO, L. H. F. B.; COSTA, T.M.T. da; SILVA, F. C. da. Custeio da seguridade social no Brasil e o estado de bem-estar social. *Ciências Sociais Unisinos*, 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 239-258, 2015.

CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 21–38, 2002.

COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; WIGGAN, Jay. The Bolsonaro Government's 2019 pension reform in Brazil: a policy discourse analysis. **Critical Policy Studies**, p. 1-19, 2023.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. **A Previdência Social brasileira tem déficit?** São Paulo: DIEESE, 2007. 12 p. (Nota técnica, n. 52). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notate52PrevidenciaDeficit.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2025.

FAGNANI, E. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. *In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. Economia para poucos - Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária. 2018.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London: Duke University Press, 1993.

FISCHER, Frank; GOTTWEIS, Herbert (Ed.). **The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice**. Duke University Press, 2012.

GIFFIN, Karen Mary. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1491-1504, Dec. 2007.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

NULLE, Andressa Lopes; MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? **Economia e Sociedade**, v. 28, p. 791-819, 2019.

PINTO, Élidea Graziane. Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 4473-4478, 2019.

RESENDE, Viviane de Melo. Abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas. *In: 6º Congresso Iberoamericano de Investigación Cualitativa*, 2017, Salamanca. Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais. Salamanca: CIAIQ, 2017, v. 3, p. 2012-2020.

OLIVEIRA, R. A. S. de, TAVARES, B., COSTA, T. M. T. & SILVEIRA, S F. R. (2021). A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting. **Cadernos EBAPE.BR.** Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83862>

SALVADOR, Evilasio da Silva. O Desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc**, São Paulo, n. 130, p.426-446, dez. 2017

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

STONE, Deborah A. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**. Vol. 104. No. 2. (p. 281-300), 1989.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Ideology: A multidisciplinary approach**. London: SAGE Publications, 1998.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso, Notícia e Ideologia: Estudos na Análise Crítica do Discurso**. Porto: Campos das Letras, 2005.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e Poder**. São Paulo: Contexto, 2015.