


Gestores Eficientes vs Previdência Gastadora Análise da Reforma da Previdência de 2019 a partir da Abordagem Sociocognitiva do Discurso

Efficient Managers vs Spending Pensions System: Analysis of the 2019 Pension Reform from the Sociocognitive Approach of the Discourse

Gestores Eficientes vs Gasto De Pensiones: Análisis de la Reforma Pensional de 2019 desde el Enfoque Sociocognitivo del Discurso

Gisele de Freitas

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

 <https://api.crossref.org/funders/100016209>

gisele.freitas@ufv.br

Thiago de Melo Teixeira da Costa

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

 <https://api.crossref.org/funders/100016209>

thiagocosta@ufv.br

Recepción: 14 Abril 2024

Aprobación: 14 Febrero 2025

Publicación: 30 Junio 2025



Acceso abierto diamante

Resumo

Objetivo da pesquisa: O objetivo desse artigo foi verificar a existência de manipulação discursiva na reforma da Previdência Social no Brasil ocorrida em 2019.

Enquadramento teórico: Utilizou-se a abordagem Sociocognitiva dos Estudos Críticos do Discurso, desenvolvida por Teun A. van Dijk, em consonância com a guinada argumentativa do campo de Políticas Públicas.

Metodologia: Com foco nos elementos Cognição, Sociedade e Discurso, analisou-se a Exposição de Motivos 29/2019, bem como documentos complementares.

Resultados: Os resultados apontam que a reforma proposta em 2019 utilizou 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 e discurso com partes desconexas, dificultando a formação de uma ideia coesa pelo destinatário.

Palavras-chave: Abordagem Sociocognitiva, Manipulação, Previdência Social.

Abstract

Research objective: The objective of this article was to verify the existence of discursive manipulation in the Social Security reform in Brazil that occurred in 2019.

Theoretical framework: The Sociocognitive approach of Critical Discourse Studies, developed by Teun A. van Dijk, was used, in line with the argumentative turn in the field of Public Policy.

Methodology: Focusing on the elements of Cognition, Society and Discourse, the Explanatory Memorandum 29/2019 was analyzed, as well as complementary documents.

Results: The results indicate that the reform proposed in 2019 used manipulative strategies, such as presenting positive aspects of US and overemphasizing the negative aspects of THEM, omitting relevant knowledge, appealing to values that cannot be denied or ignored and speaking with disconnected parts, making it difficult for the recipient to form a cohesive idea.

Originality: This article presents theoretical-methodological reference frameworks that allow the analysis of public policies from the formation of beliefs to discourse, showing the importance of context and allowing the analysis of discursive manipulation strategies, all of this applied to Social Security policy Brazilian social. Studies like this have not been found to date.

Theoretical and practical contributions: From a theoretical point of view, this article contributes within the scope of the argumentative turn of Public Policies, complementing it with the theoretical-methodological framework of Critical Discourse Studies. From a practical point of view, identifying discourses with a manipulative bias makes it possible to highlight hegemonic powers that tend to perpetuate inequality as something natural and this was demonstrated by the analysis of the Brazilian Social Security reform.

Keywords: Sociocognitive Approach, Manipulation, Social Security.

Resumen

Objetivo de la investigación: El objetivo de este artículo fue verificar la existencia de manipulación discursiva en la reforma de la Seguridad Social en Brasil ocurrida en 2019.

Marco teórico: Se utilizó el enfoque Sociocognitivo de los Estudios Críticos del Discurso, desarrollado por Teun A. van Dijk, en línea con el giro argumentativo en el campo de las Políticas Públicas.

Metodología: Centrándose en los elementos de Cognición, Sociedad y Discurso, se analizó la Exposición de motivos 29/2019, así como documentos complementarios.

Resultados: Los resultados indican que la reforma propuesta en 2019 utilizó estrategias manipuladoras, como presentar aspectos positivos de NOSOTROS y exagerar los aspectos negativos de ELLOS, omitiendo conocimientos relevantes, apelando a valores que no se pueden negar o ignorar y hablar con partes desconectadas, lo que dificulta que el destinatario se forme una idea coherente.

Originalidad: Este artículo presenta marcos de referencia teórico-metodológicos que permiten el análisis de las políticas públicas desde la formación de creencias hasta el discurso, mostrando la importancia del contexto y permitiendo el análisis de estrategias de manipulación discursiva, todo esto aplicado a la política de Seguridad Social brasileña. Hasta la fecha no se han encontrado estudios como este.

Aportes teóricos y prácticos: Desde el punto de vista teórico, este artículo contribuye en el ámbito del giro argumentativo de las Políticas Públicas, complementándolo con el marco teórico-metodológico de los Estudios Críticos del Discurso. Desde un punto de vista práctico, identificar discursos con un sesgo manipulador permite resaltar poderes hegemónicos que tienden a perpetuar la desigualdad como algo natural y así lo demostró el análisis de la reforma de la Seguridad Social brasileña.

Palabras clave: Enfoque Sociocognitivo, Manipulación, Seguridad Social.

INTRODUÇÃO

A Previdência Social, parte do sistema constitucional de Seguridade Social no Brasil, é a política que garante proteção aos trabalhadores e seus dependentes em momentos de necessidade, como doenças, acidentes e aposentadoria. Esse direito social foi estabelecido durante a Assembleia Nacional Constituinte, influenciado pelo ambiente internacional, especialmente pelas ideias do *welfare state* e pela Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Oliveira *et al.*, 2021).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), diversas reformas foram implementadas, como as Emendas Constitucionais (EC) nº 20/1998, a nº 41/2003 e a nº 103/2019. Sob a justificativa de equilibrar as contas públicas, essas reformas têm potencializado a exclusão do sistema previdenciário coletivo inicialmente aprovado (Oliveira *et al.*, 2021).

Analisando as exposições de motivos dessas emendas, identificam-se seis principais justificativas: o crescimento populacional brasileiro e o aumento das despesas previdenciárias; aposentadorias precoces e alta expectativa de vida dos brasileiros; a aproximação dos setores público e privado; a legislação previdenciária brasileira; a dívida pública; e o custo da previdência (Amaral, Costa & Lelis, 2022).

Nas reformas, é recorrente a discussão sobre o Orçamento da Seguridade Social. Questões como déficit, Desvinculação de Receitas da União (DRU) e desrespeito aos princípios constitucionais para formação tripartite do orçamento da Previdência Social (empregado, empregador e Estado) (Fagnani, 2018; Salvador, 2017; Pinto, 2019) são debatidos nos estudos sobre o tema, onde a agenda de austeridade, engendrada desde a década de 1970 (Fagnani, 2018; Pinto, 2019), resultou, após a CF/88, na quebra do paradigma social e incentivo à participação privada no sistema (Botelho, Costa & Silva, 2021).

Esse contexto revela um confronto entre políticas de estabilização econômica e os direitos sociais definidos na Constituição, evidenciando uma inversão de prioridades (Pinto, 2019). As reformas previdenciárias, especialmente a de 2019, fazem parte de um processo neoliberal, que tende a enfraquecer os direitos sociais em favor da financeirização do sistema (Giffin, 2007; Botelho, Costa & Silva, 2021; Costa & Wiggan, 2023).

A reforma de 2019, com tramitação acelerada e poucas dificuldades (Holanda, 2023), trouxe mudanças significativas, como o aumento da idade mínima e tempo de contribuição para aposentadoria integral, além de alterações no cálculo dos benefícios e novas alíquotas de contribuição. Apesar de se apresentar como justa, essa reforma tem como consequência a menor chance de aposentadoria integral para trabalhadores informais ou desempregados e reduzir a provisão pública de direitos sociais (Costa & Wiggan, 2023).

Observa-se que as reformas da Previdência Social, ao retirar direitos dos trabalhadores, têm sido recorrentes no âmbito federal. Sua tramitação envolve discussões e votações na Câmara dos Deputados e no Senado, onde a persuasão legítima é fundamental para a aprovação. No entanto, este artigo argumenta que a manipulação discursiva também tem sido uma estratégia nesse processo.

Adota-se aqui o conceito de manipulação dos Estudos Críticos do Discurso (ECD), descrita por van Dijk (2015) como 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). Discursos únicos e ilegítimos, como esses, podem enfraquecer a democracia (Mouffe, 2003), o que torna essencial identificar os mecanismos de manipulação, que visam convencer uma sociedade sobre o que de fato é relevante para ela.

A literatura aponta que as reformas, especialmente a de 2019, reduzem os direitos sociais e desrespeitam os princípios constitucionais, (Sales, Silva & Brito, 2021; Botelho, Costa & Silva, 2021; Costa, 2019; Pinto, 2019; Fagnani, 2018; Salvador, 2017). Portanto, o objetivo deste estudo é investigar a existência de manipulação discursiva na reforma da Previdência Social no Brasil ocorrida em 2019, utilizando os ECD e sua abordagem sociocognitiva como base teórica-metodológica.

Optou-se pela abordagem sociocognitiva devido ao crescente papel das ideias na formação políticas públicas, especialmente desde a guinada argumentativa de 1990 (Capella, 2015). Majone (1989), Stone (1989), Fischer

e Forester (1993) e Fischer e Gottweis (2012) argumentam que análises puramente baseadas em formas tecnocráticas, no objetivismo e na racionalidade instrumental são insuficientes para explicar a formação de políticas públicas, sendo essencial entender como os atores e a esfera pública deliberam por meio dos discursos, (Fischer e Gottweis, 2012).

No entanto, há desafios persistentes no campo de públicas, como a conexão entre ideias e interesses e sua influência na produção de políticas públicas (Campbell, 2002), além da imprecisão do conceito de ideias nos modelos mais recentes de análise (Capella, 2015, p. 257). Mesmo com o institucionalismo discursivo (Béland & Cox, 2010), as lacunas persistem, especialmente na análise dos contextos em que os discursos se localizam e na identificação das ideias que determinam as decisões políticas (Schmidt, 2010).

Os ECD têm se mostrado uma abordagem promissora para o campo de públicas (Resende, 2017), possuindo pesquisadores como Gunther Kress, Theo van Leeuwen, Ruth Wodak e Teun A. van Dijk. Este último se destaca por incluir a cognição, mediando a relação entre discurso e sociedade, e busca responder a questões centrais: O que são ideias? (van Dijk, 1998); Como o discurso de um indivíduo controla a mente e ação de grupos menos poderosos e quais as consequências dessa ação? (van Dijk, 1998, 2005). Para isso, van Dijk aponta uma abordagem multidisciplinar baseada no triângulo discurso, cognição e sociedade, explicando o conceito manipulação.

Para atender ao objetivo proposto, este artigo está organizado em seis seções, sendo a primeira esta Introdução. A segunda apresenta um 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 ao campo de políticas públicas. Na terceira, são apresentados os caminhos metodológicos para a realização da pesquisa empírica. Na quarta, é dado foco para os resultados e discussões. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

COMO A MANIPULAÇÃO PODE OCORRER EM POLÍTICAS PÚBLICAS?

A abordagem sociocognitiva sugere que a manipulação é um fenômeno complexo, que pode ser compreendido a partir de três dimensões principais: social, cognitiva e discursiva. Primeiramente, é social porque envolve a interação entre grupos e atores sociais, além do abuso de poder. É cognitiva, pois se refere à manipulação das percepções e crenças dos indivíduos envolvidos. E, finalmente, é discursiva, pois a manipulação se dá por meio da linguagem, seja ela escrita, falada ou por meio de recursos visuais (van Dijk, 2015).

Sociedade

Embora 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/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).

Crenças e Cognição

As crenças são consideradas, segundo van Dijk (1998), como construções mentais associadas à memória, o local onde as informações são armazenadas e processadas. Elas surgem como resultado do discurso e da interação social, sendo adquiridas, construídas e, eventualmente, alteradas ao longo do tempo. Essas crenças são organizadas em unidades maiores, chamadas modelos mentais, e podem ser armazenadas de maneira mais ou menos permanente (van Dijk, 1998).

Na psicologia, diferentes tipos de crenças estão associados a diferentes regiões ou funções da memória, como a *short term memory* (STM), que processa as informações em tempo real, e a *long term memory* (LTM), que armazena as informações de forma mais duradoura (van Dijk, 2015). O principal interesse da manipulação é gerar efeitos estáveis, e para isso, busca influenciar a LTM, já que é nela que as crenças e informações mais duradouras são armazenadas, como memória social e a memória pessoal (van Dijk, 2015).

Stone (1989) argumenta que, no campo político, os atores utilizam narrativas para manipular a percepção sobre os problemas, fazendo parecer que estão simplesmente descrevendo fatos ou buscando a verdade, enquanto, na realidade, estão disputando qual ideia deve ser adotada para orientar as políticas públicas. A cognição, dentro da abordagem sociocognitiva, ajuda a entender como essas narrativas se formam e como se tornam permanentes na mente dos atores envolvidos.

Discurso

A análise do discurso é uma maneira viável de investigar os aspectos da manipulação, uma vez que, dificilmente, um pesquisador terá acesso direto à mente dos indivíduos. O discurso pode ser compreendido como o uso da linguagem em diversas formas, seja escrita, falada ou visual, incluindo elementos semióticos como gestos, expressões faciais, tipografia e imagens, que fazem parte de um evento comunicativo (van Dijk, 2005; 2012; 2015).

O discurso manipulador visa afetar as características cognitivas e sociais do destinatário, tornando-o mais vulnerável e suscetível a aceitar as crenças do orador, mesmo que isso vá contra seus próprios interesses, promovendo a desigualdade (van Dijk, 2015). Algumas estratégias discursivas que influenciam a LTM incluem a generalização e abstração de contextos, a omissão de informações relevantes, a distorção do conhecimento e a manipulação das normas e valores usados para avaliar e tomar decisões (van Dijk, 2015).

Triângulo Sociedade, Cognição e Discurso

O Quadro 1 resume os aspectos centrais do triângulo, explicando cada um dos elementos e apresentando questões a serem exploradas na análise de políticas públicas. O Quadro 2 amplia o aspecto discursivo, detalhando as categorias ou elementos encontrados por van Dijk (1998; 2005; 2009; 2012; 2014; 2015; 2020; 2021), relevantes para este estudo. Vale ressaltar que este não é um exame exaustivo do tema, pois, como van Dijk (2005) aponta, décadas de estudos sobre discurso e cognição revelaram centenas, senão milhares, de elementos discursivos que são significativos para essa análise.

Quadro 1: Modelo teórico-metodológico para análise de políticas públicas.

Sociedade	
Conceitos centrais	Questões a serem investigadas
Estrutura Social: Compostas por grupos, organizações, instituições, elites simbólicas. Os atores precisam satisfazer critérios sociais e pessoais como pertença ao grupo, posição institucional, profissão, recursos simbólicos ou materiais, e outros fatores que definam o poder do grupo e seus membros. Aspectos relacionados ao acesso e controle sobre recursos sociais (o discurso).	-Quais os grupos, organizações e instituições envolvidas na política pública analisada? -Qual (is) discurso (s) é (são) proferido (s) por estes grupos e que serão analisados? -Quem (ais) é (são) o (s) indivíduo (s) responsável (eis) pela criação do discurso analisado? -Qual é a posição institucional e profissão deste indivíduo? -Possui acesso direto ou indireto aos recursos sociais?
Cognição Social - Memória semântica/social	
Conceitos centrais	Questões a serem investigadas
Conhecimento sociocultural: 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> .	-Qual a sociedade ou cultura na qual está inserida o discurso? -Quais os conhecimentos considerados incontestáveis e aceitos por todos como verdadeiro no âmbito da política pública analisada?
Ideologias do grupo: 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.	-Quais as ideologias estão associadas aos grupos responsáveis pelo discurso? -Quais as principais características dessas ideologias? -A ideologia é a mesma ao longo do ciclo de vida da política pública analisada?
Atitudes do grupo: 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.	-Quais as principais atitudes do grupo esperadas e identificadas decorrentes das ideologias relacionadas à política pública em análise?
Cognição Pessoal - Memória Episódica	
Conceitos centrais	Questões a serem investigadas
Modelo de Situação: Controlam o conteúdo da exposição do evento na fala ou no texto, ou seja, são responsáveis pelo “o que é dito ou escrito”, por isso são identificados como base para a semântica do texto e da fala.	-Qual o principal tema do discurso analisado? -Quais os aspectos que são conhecidos sobre o tema em questão e suas vertentes? -É possível que o enunciador tenha conhecimento dessas vertentes?
Modelo de Contexto: São pragmáticos e responsáveis por adaptar o discurso à situação comunicativa, garantindo que o discurso seja apropriado. Sobre a dimensão social dos modelos de contexto, tem-se: a) Ambiente/Cenário/Localização (tempo, lugar, circunstâncias, adereços); b) Participantes/Destinatários (seus vários papéis – social, profissional, institucional, comunicativo, agentes, pacientes -, identidades, relações, afiliação, filiação, gênero, idade, etnia, nacionalidade, religião, estatuto/poder); c) Ação/Atividade/Evento em curso. E a dimensão cognitiva apresenta elementos como conhecimentos, ideologias, atitudes.	-Qual o entendimento ou interpretação do responsável pelo discurso em relação ao: ambiente, os participantes, a ação em curso relacionados à política pública analisada? -Com base na “Cognição Social” quais as crenças que serviram de parâmetro para as estruturas do discurso?
Discurso	
Estrutura do Discurso: Elementos do discurso que são afetados e afetam os modelos de situação e de contexto e que podem ser tendenciados. São 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.	-Quais os elementos do discurso são relevantes para atestar a manipulação na política pública analisada? Utilizar Quadro 1 -Quais as representações sociais são explicitamente identificadas no discurso? É possível identificar implícitos, ou seja, elementos que fazem parte do modelo de situação, mas não são identificados no modelo de contexto?

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

Quadro 2: Categorias ou Elementos do Discurso

Categorias ou Elementos do Discurso
Tópicos ou Macroestrutura Semântica: 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 a incapacidade dos participantes de memorizar e controlar todos os detalhes de um discurso. Podem ser observados diretamente, por meio de sumários ou inferido/atribuído ao discurso pelos seus participantes e expressas no formato de proposições. Portanto, o discurso pode possuir diversas macroproposições (sumários) que formam a macroposição global (ideia principal).
Significado Local: Apenas é dito/escrito aquilo que o falante/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/escritor. Neste aspecto o quadrado ideológico é fundamental para o significado local, ou seja, expressar/enfatizar informações positivas sobre Nós e negativas sobre Eles, e suprimir/desenfatizar informações positivas sobre Eles e negativas sobre Nós.
Implicações e Pressuposição: As proposições podem ser explícitas ou implícitas em função dos interesses dos falantes/escritor como membros 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.
Léxico: 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.
Formas ou Esquemas Globais de Discurso: São formas convencionais de organização do discurso. Consiste em categorias, que variam entre gênero discursivo e cultura, que aparecem em uma ordem específica, como em histórias, narrativas, argumentos, 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.
Retórica: Pode ser utilizado elementos como metáforas, eufemismos, mitigação, ironia, contraste, aliteração, hipérboles, litotes, repetições, comparações, metonímias, com funções específicas.
Estruturas de Superfície: São elementos de realização fonológica e gráficas que podem interferir a forma com os participantes interpretam a fala, como entonação, volume, velocidade, gestos, expressões faciais, imagens etc.
Coerência Local: 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 coerência intencional/funcional, onde uma sentença pode funcionar como generalização, especificação, contraste ou exemplo de uma sentença anterior.
Grau de detalhamento e nível de descrição: Os discursos podem ser incompletos (falta fatos relevantes para compreensão da situação) ou supercompletos (sobra 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.
Sintaxe: Refere-se a ordem das palavras, frases ativas e passivas, sujeito implícito, complexidade das orações.
Estilo: O resultado das escolhas lexicais, sintáticas e outras pode levar a estilo mais ou menos formal, familiar ou mais polido de um texto ou fala.
Ação e Interação: 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)

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

Cabe ressaltar que uma análise de discurso completa é impraticável e é necessário escolher 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).

Por fim, destaca-se que 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), ao contrário da persuasão, que é a forma legítima de convencimento. A manipulação pode ocorrer devido: à ausência total ou parcial de conhecimento relevante por parte dos destinatários; por normas, valores e ideologias que não possam ser negados ou ignorados; por vulnerabilidade pessoal devido a emoções ou traumas; por posição social, profissões e status do escritor ou falante (van Dijk, 2015).

Em uma sociedade democrática, a manipulação é considerada ilegítima, pois (re)produz, ou pode (re)produzir, desigualdade. É contra o interesse de grupos menos poderosos e a favor do interesse dos grupos mais 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).

PERCURSO METODOLÓGICO

A presente pesquisa foi orientada pela Abordagem Sociocognitiva dos ECD adotando, portanto, uma abordagem qualitativa, focada na análise interpretativa do corpus. Vale destacar que 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).

O *corpus* desta pesquisa é composto pela exposição de motivos “EM 00029/2019 ME”, chamada neste artigo apenas de EM 29/2019, que foi encaminhada conjuntamente com a PEC 6/2019 e deu origem à EC 103/2019. A escolha deste documento se deve ao fato de ser o texto que gerou à reforma do texto constitucional e em seu conteúdo são encontradas as justificativas e os argumentos que fundamentam o pedido de reforma. Além disso, é considerada a principal modalidade de comunicação dirigida ao Presidente da República pelos Ministros.

A análise da EM 103/2019 foi realizada por meio do triângulo (Sociedade, Cognição e Discurso), observando elementos, conceitos e perguntas levantadas no Quadro 1 e detalhamento do aspecto discurso no Quadro 2. Vale destacar que para compreender a forma de organização de uma EM foi utilizado o Manual de Redação da Presidência da República, 3ª edição de 2003, que tem como finalidade definir padrões para as comunicações oficiais e elaboração de atos normativos pelo Poder Executivo.

Sobre o aspecto **Cognição**, será descrito sobre o modelo de situação e o modelo de contexto, sendo que neste último serão tratados os elementos ideológicos, as atitudes e o conhecimento sociocultural. Sobre o **modelo de situação**, outro discurso foi levantado para compreensão por definir uma vertente alternativa à dominante. Trata-se do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada por meio do Requerimento nº161/201. Este documento foi escolhido pois a comissão parlamentar de inquérito é prevista constitucionalmente no art. 58 como um 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.

Sobre o **modelo de contexto**, vale destacar que, de forma simplificada, o processo de tramitação de uma PEC e sua EM começa na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), formada por deputados, para a análise de violação das cláusulas pétreas. Posteriormente, passa por uma Comissão Especial,

também formada por parlamentares, que julga o mérito da proposta e pode alterar a PEC original. Depois, segue e é votada pela Câmara dos Deputados e Senado, que também pode sugerir modificações. Após a tramitação, e quando aprovada, a Emenda Constitucional é promulgada e publicada. Dessa forma, os principais destinatários da PEC, e que poderão decidir pela aprovação ou não da proposta, são a Câmara dos Deputados e o Senado, eleitos como representantes do povo. Para verificação da composição da coalização de apoio aos governos de cada época, foi utilizado dados disponíveis no Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

É válido destacar que os termos escritor, proponente e redator podem ser utilizados para descrever o responsável pelo discurso. Contudo, neste artigo será adotado o termo escritor, seguindo a literatura do campo dos ECD.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sobre o aspecto **Sociedade**, a EM 29/2019 é endereçada ao Presidente da República, à época, Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), e assinada pelo proponente Paulo Roberto Nunes Guedes (Ministro da Economia). Portanto, a proposta de reforma é apresentada exclusivamente pelo Poder Executivo Federal, grupo que possui prerrogativas necessárias de acesso e controle do discurso. Isso os permite acessar a mente dos tomadores de decisão e alterar suas crenças, requisito básico da manipulação para fazer prevalecer os interesses dos mais poderosos.

No âmbito da **Cognição**, o **modelo de situação** encontrado na EM 29/2019 é sobre a alteração no sistema de Previdência Social no Brasil, e nela ocorre a predominância da necessidade de reforma da previdência justificada no déficit do sistema e suas causas. Contudo, vale destacar a existência de outra vertente sobre o assunto, apresentada pelo Relatório Final da CPIPREV de 2017, cujo objetivo era obter esclarecimentos sobre a sustentação econômico-financeira da Previdência Social. As conclusões descritas nesse documento afirmam a inexistência de déficit e foi sugerido o encaminhamento do Relatório Final, dentre eles, para o Presidente da República, Ministros e Câmara Legislativa.

Além disso, o referido documento aponta uma série de questões que são desconsideradas sobre a pauta no momento de reforma do sistema, dentre elas as relacionadas à Desvinculação da Receita da União (DRU) e à contribuição governamental apenas eventual, mesmo com o preceito constitucional que define um pacto tripartite. Essas questões corroboram com a discussão levantada por Fagnani (2018), Salvador (2017) e Pinto (2019). A agenda de austeridade, financeirização e redução dos mecanismos de proteção social, apontadas na literatura, são fortalecidas pela vertente escolhida pelo escritor do discurso, demonstrando o discurso tendencioso e contra os interesses dos cidadãos.

Sobre o **modelo de contexto**, observa-se que o ambiente é formal, cercado de regras como o próprio Manual de Redação da Presidência da República que delimita algumas características principais da exposição de motivos, mas ao mesmo tempo, não impede que sejam incorporados conteúdo de interesse.

Ademais, o governo Bolsonaro em 2019 não possuía composição da coalizão de apoio articulada (CEBRAP, 2024), o que poderia gerar complicações durante a tramitação da reforma. Mas a literatura apontou que o processo transcorreu tranquilamente e de forma ágil, visto que demorou apenas nove meses para ser aprovado, indicando um discurso convincente, apesar de a proposta ter sido aprovada com alterações.

Portanto, o discurso parece apropriado e, resgatando o histórico das reformas da previdência, percebe-se que a situação deficitária é enfatizada desde a primeira grande reforma iniciada em 1995. Tudo isso vem incutindo na mente do Legislativo pelo Executivo a consolidação de crenças e gerando resultados mais estáveis, pois a ênfase está na LTM, como alerta a abordagem sociocognitiva.

Analisando o governo Bolsonaro, este está marcado pela consolidação da agenda econômica neoliberal. Ademais, Paulo Guedes, o escritor da EM 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 mais adiante neste trabalho.

Sobre o **conhecimento sociocultural**, toma-se como importantes para a EM 29/2019 a CF/88 e os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Constituição, em um sentido jurídico, é aceita como “norma fundamental de um Estado” e “parâmetro de validade de todas as demais normas” (Paulo e 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 EMs são as estatísticas populacionais do IBGE, um dos principais provedores de dados e informações do país para a sociedade civil e para as esferas governamentais.

Sobre as estruturas do **Discurso**, o primeiro elemento analisado foram os **Tópicos ou Macroestrutura semântica**. O conteúdo da EM 29/2019 é composto de parágrafos numerados de 1 a 114 e o último sem número, que podem ser agrupados em 29 macroposições, conforme o Quadro 3. A primeira coluna trata do tema principal de cada macroestrutura, de acordo com o Manual da Presidência da República (introdução, problema, justificativa, proposta e conclusão), seguida da quantidade de parágrafos sobre esse tema. A segunda coluna é a macroproposição que a descreve.

As proposições de M1 à M8 foram elaboradas indiretamente por meio da análise dos dados. Da M9 em diante as proposições foram apresentadas diretamente pelo escritor do discurso no formato de títulos das seções. As aberturas de itens (a, b, c...) foram elaborados indiretamente por meio da análise dos dados, por serem considerados relevantes e de fácil memorização pelos enunciadores e destinatários. Ao final de cada macroproposição é(são) apresentado(s) o(s) número(s) do(s) parágrafo(s) que ela(s) representa(m).

Quadro 3: Tópicos ou Macroestrutura Semântica - EM 29/2019

Partes (quantidade de parágrafos)	Tópicos ou Macroestrutura semântica (número do parágrafo no discurso)
Introdução (1)	M1: Parágrafo padrão para encaminhamento da proposta ao Presidente. (1)
Proposta (1)	M2: Aprimoramento da estrutura legal constitucional. (2)
Problema (8)	M3: Problemas relacionados à previdência: (3-6) a) Não atende aos princípios da igualdade e distribuição de renda. b) Raiz do nó fiscal: despesa previdenciária.
	M4: A reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. (7-8)
	M5: Comprometimento do espaço orçamentário. (9-10)
Proposta/Alternativas (10)	M6: Novo sistema de seguridade social. (11-12)
	M7: Pilares fundamentais para uma nova previdência: a) Combate às fraudes e à redução da judicialização. b) Cobrança das dívidas tributárias previdenciárias. c) Equidade. d) Criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações. (13-20)
Introdução (3)	M8: Organização do sistema previdenciário no Brasil: RGPS, RPPS e RPC. (21-23)
Problema (25)	M9: Transição demográfica e previdência. (24-36) 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.
	M10: Evolução da Previdência: passado, presente e desafios par o futuro. (37-48) 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.
Justificativa (6)	M11: Maior equidade e justiça social. (49-54)
Problema/Proposta (2)	M12: Novo regime previdenciário. (55-56)
Proposta (49)	M13: Da preservação do direito adquirido e das regras de transição. (57)
	M14: Das propostas de alteração do RGPS. (58-63)
	M15: Das disposições transitórias para o RGPS. (64-73)
	M16: Das regras de transição para os segurados já vinculados ao RGPS. (74-80)
	M17: Das regras aplicáveis aos Regimes Próprio de Previdência Social. (81-85)
	M18: Das regras de transição para atuais servidores. (86-91)
	M19: Do abono de permanência. (92)
	M20: Do regime de previdência de titulares de mandatos eletivos. (93)
	M21: Das regras para servidores que ingressarem após a PEC e antes de parâmetros da lei complementar - "regras transitórias". (91-98)
	M22: Da acumulação de benefícios previdenciários. (99-100)
M23: Do regime de previdência complementar para o RPPS: prazo. (101)	
M24: Das regras aplicáveis ao custeio do RPPS. (102-105)	
Justificativa (3)	M25: Considerações sobre as alterações nos RPPS. (106-108)
Proposta (3)	M26: Assistência Fásica, Abono salarial e interoperabilidade de dados. (109-111)
Proposta (2)	M27: Desvinculação de Receitas da União (DRU) e alteração da destinação dos recursos do PIS/PASEP. (112-113)
Justificativa (1)	M28: Estimativa de impacto da PEC na Nova Previdência. (114)
Conclusão (1)	M29: Frase padrão para encaminhamento e apreciação do texto pelo Presidente. (s/n)

Fonte: Elaborado pelos autores.

As macroposições apresentadas podem ser agrupadas na seguinte macroposição global: a Previdência Social no Brasil não atende aos princípios da igualdade e 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.

Os argumentos de cunho econômico/fiscal e os direitos sociais como mutuamente excludentes são percebidos nas macroposições e na macroposição global, e pode-se reforçar esse resultado com outros trechos da EM 29/2019, como:

“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” (EM 29/2019).

Ainda sobre as macroposições, como é mostrado no Quadro 3, o foco do discurso está na apresentação da proposta e proposta/alternativas, com 65 parágrafos (não consecutivos) destinados a este 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.

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 “Proposta”, “Problema” e “Justificativa” são intercalados de maneira desordenada, e é dedicada pouca ênfase às alternativas de propostas para solucionar o problema. Além disso, sobre o tema “Problemas”, a pauta centra-se nas questões demográficas e despesas previdenciárias crescentes. Assim, a EM 29/2019 não segue uma ordem clara e objetiva. Ao contrário, mistura partes do discurso, dificultando a formação de modelos mentais coesos pelos destinatários, além de não respeitar a estrutura formal sugerida no Manual de Redação da Presidência da República.

Outro ponto de destaque é encontrado no **significado local**, pois foi possível identificar o quadro ideológico proposto no modelo teórico-metodológico com os contrapontos NÓS x ELES. O endogrupo encontrado na EM 29/2019 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. O exogrupo será chamado de “Previdência Gastadora” (ELES), em que a personificação por de trás dessa expressão está nos trabalhadores brasileiros, principalmente os rurais, servidores públicos e mulheres.

Ao longo de toda a exposição de motivos são apresentadas apenas características positivas sobre NÓS, como pode ser visto em:

“Devemos elevar a qualidade de vida da população brasileira” (5);

[...]

“A reforma da previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo” (7);

[...]

“Círculo virtuoso de despesas e dívidas sustentáveis com juros moderados” (8);

[...]

“Previdência alcança todos os municípios e protege os trabalhadores, além de ter erradicado a pobreza entre idosos” (9);

[...]

“Busca maior equidade” (10);

[...]

“Ajusta-se o atual sistema trazendo equilíbrio e igualdade” (20); “RGPS como principal proteção dos trabalhadores e familiares” (21);

[...]

“Maior justiça social” (54) (EM 29/2019).

Em contrapartida, são apresentados elementos negativos sobre ELES, como em:

“Nó fiscal tem como raiz a despesa previdenciária e desafio previdenciário” (6);

[...]

“Círculo vicioso de mais despesas, mais dívida e mais juros” (8);

[...]

“Consome metade do orçamento da União, sobrando pouco espaço para a educação, saúde, infraestrutura e provocando expansão da dívida e dos juros” (9);

[...]

“Prejudica investimentos em saúde, educação, segurança, infraestrutura” (10);

[...]

“Problemas estruturais” (17);

[...]

Nível de despesa previdenciária dificulta a alocação de recursos para outras políticas públicas (38) (EM 29/2019).

Retomando a literatura sobre previdência que diz que ela entra para o rol de políticas baseadas do *welfare state*, isso leva a crer que seria um direito social e dever do Estado, mas o que se percebe no discurso analisado é o foco voltado para aspectos econômicos e fiscais, em que os Gestores Eficientes da Previdência fazem tudo para salvar a Previdência Gastadora. Implicitamente, os responsáveis pelos gastos são todos aqueles que

utilizam os benefícios proporcionados pela previdência. Mas será que eles percebem que estão sendo acusados nos textos de reforma?

O contraponto NÓS x ELES ainda é reforçado ao analisar os principais léxicos do discurso: NÓS, ressaltando aspectos positivos como “sustentável”, “justa”, “virtuoso”, “crescimento”, “desenvolvimento”, “garantia”, “combate”, “equilíbrio”, “igualdade”, “convergência”, “fortaleça”, “corrigir”, “debelar”; e ELES, ressaltando aspectos negativos como “problemas”, “vicioso”, “insustentável”, “prejudicar”, “asfixiará”, “dificulta”, “dívida”, “endividamento”, “déficit”, “desigualdade”, “distorções”, “grave”.

Portanto, a ideologia neoliberal, a narrativa da austeridade e financeirização do Estado puderam ser visualizadas no discurso concreto, em que os léxicos “igualdade”, “ausência de privilégios”, “responsabilidade individual” e “justiça” são pontos centrais da argumentação, potencializando um sistema previdenciário individualizado, reforçando o que apontou o estudo de Oliveira *et al.* (2021). Como consequências, a proposta de reforma visa a redução de direitos sociais e piora nas condições de aposentadorias de trabalhadores informais e desempregados, conforme destacaram Costa e Wiggan (2023). Dessa forma, esse cenário contribui para a perpetuação da estratificação e desigualdade social, como já apontava Pinto (2019), e é a característica principal da manipulação, que possui como resultado consequências sociais de (re)produção de desigualdade, conforme destaca a abordagem sociocognitiva do discurso.

Vale destacar que no trabalho de Amaral, Costa e Lelis (2022) foram encontradas seis classes principais ao analisar os léxicos nas justificativas das propostas de emendas constitucionais da reforma da Previdência Social no Brasil. Com a análise aqui realizada, foi possível reforçar o resultado desses autores e outros léxicos puderam ser acrescentados, mostrando os elementos do quadrado ideológico (NÓS x ELES) que são tão caros à abordagem sociocognitiva e ao entendimento da manipulação.

Sobre as **estruturas de superfície**, na EM 29/2019 são encontrados dois gráficos e uma tabela. Ambos os gráficos mostram resultados alarmantes ao comparar receitas, despesas e resultado em % do PIB, mas sem informar quais tipos de receitas e despesas foram consideradas para a construção dos gráficos. Ao se tomar o conhecimento sociocultural baseado na CF/88 com a contribuição tripartite, os resultados do gráfico podem levar a interpretações errôneas sobre os valores apresentados. Além disso, os gráficos ocupam praticamente meia página, o que dá grande destaque visual a eles no discurso. Já a tabela mostra o impacto da reforma em 10 e 20 anos, com resultados positivos das medidas adotadas, mas sem qualquer menção de como esses valores foram calculados. O leitor, portanto, deve confiar nos cálculos apresentados, mesmo que sem ter ao menos a fonte deles anunciadas.

Sobre as **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 é mencionada diretamente na EM 29/2019. Contudo, em M27 fica claro o conhecimento de questões relacionadas à 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 29/2019, p. 66). Portanto, nota-se elementos da CPI expostos de forma indireta, reforçando o conhecimento do escritor sobre o assunto e seu desinteresse em explicitar este aspecto. Em outras palavras, faz parte do modelo de situação, mas não é encontrado no discurso em si.

Como elementos **retóricos** utilizados pelo escritor, destacou-se as comparações, hipérbole, metáfora e a 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” (2);

[...]

“Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo” (4);

[...]

“O Brasil está entre as 10 nações que mais produzem no planeta (5);

[...]

“Construímos umas das maiores redes de proteção previdenciária do mundo, conquista que poucos países emergentes foram capazes” (9);

[...]

“A maioria dos países do mundo está vivenciando transformações demográficas importantes” (24);

[...]

“O nível de despesa previdenciária observado é destoante da experiência internacional” (38);

[...]

“Parâmetros do sistema previdenciário bastante benevolentes quando comparados aos verificados internacionalmente” (40) (EM 29/2019).

O que se percebe é que comparações positivas ressaltam os Gestores Eficientes da Previdência, enquanto as negativas estão relacionadas à Previdência Gastadora. Mais uma vez observa-se os elementos do quadro ideológico.

As **hipérboles** também são utilizadas para enfatizar os aspectos negativos relacionados a ELES, como em:

“Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia” (6);

[...]

“Sem ajustes, o comprometimento do orçamento com gastos previdenciários deve crescer de forma expressiva” (41);

[...]

“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 hoje indiscutível” (42);

[...]

“Elevada gravidade do desafio previdenciário” (44);

[...]

“Assim, evidencia-se um cenário de enormes dificuldades em relação à sustentabilidade fiscal do RGPS” (45);

[...]

“Financiamento por repartição [...] peso insustentável para gerações futuras” (55);

[...]

“Debelar a grave situação de desequilíbrio” (85) (EM 29/2019).

No que se refere às **metáforas**, essas são observadas em:

“Nó fiscal tem como raiz a despesa previdenciária” (6);

[...]

“Podemos sair do círculo vicioso de despesas, mais dívidas e mais juros para um círculo virtuoso de despesas e dívidas sustentáveis com juros moderados” (8);

[...]

“Debelar a grave situação de desequilíbrio” (85) (EM 29/2019).

Essas metáforas remetem à guerra, à luta e ao estado perturbador, referente à Previdência Gastadora.

Vale destacar que na retórica 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.

A manipulação é um fenômeno social (interação e abuso de poder), cognitivo (manipulação da mente) e discursivo (manipulação 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. Todos esses elementos puderam ser confirmados na análise da reforma da Previdência Social ocorrida em 2019, em que estratégias manipuladoras, tais como apresentação de aspectos positivos de NÓS e ênfase demasiada dos aspectos negativo em ELES, omissão de conhecimentos relevantes, como memórias de cálculos e vertente sobre a não existência do déficit, 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, estavam presentes.

Além disso, o discurso analisado incorpora as crenças do grupo do escritor, apresentando com ênfase aspectos de seus interesses que, ao longo dos anos, vai tornando os destinatários cada vez menos resistentes e acabam agindo contra os interesses do povo, aos quais Senadores e Deputados representam. Como consequência, aprovam as reformas que podem reduzir a proteção social e aumentar a desigualdade, em um típico processo de manipulação, conforme apresentado pela abordagem sociocognitiva de van Dijk.

Sobre os membros da Câmara dos Deputados e Senado, não é possível considerá-los como ignorantes de todo esse processo de manipulação. Contudo, a oposição se mostra menos poderosa em relação ao 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 e com poucas ou fracas críticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da EM 29/2019 revela uma estratégia discursiva voltada para a manipulação e consolidação de uma agenda neoliberal, com implicações diretas para os direitos sociais dos cidadãos brasileiros. Ao longo do

discurso, observa-se a predominância de uma narrativa que destaca a necessidade urgente da reforma da Previdência Social, utilizando a ideia de “déficit” e a crise fiscal como justificativas centrais. No entanto, essa narrativa desconsidera importantes análises que questionam a existência de um déficit real, como o Relatório da CPIPREV de 2017, que aponta alternativas viáveis para o sistema previdenciário sem a necessidade de ajustes como os propostos pela reforma.

A estrutura discursiva da EM 29/2019, com ênfase nas proposições econômicas e fiscais, em detrimento de uma reflexão sobre os direitos sociais, reflete a ideologia neoliberal que busca justificar a redução do Estado de bem-estar social e o enfraquecimento da proteção social. A manipulação, como observada na repetição de termos negativos associados aos grupos sociais vulneráveis (“Previdência Gastadora”) e termos positivos para o “Estado eficiente (“Gestores Eficientes da Previdência”), atua como uma ferramenta de legitimação da proposta de reforma.

Além disso, a análise sociocognitiva do discurso mostra que o discurso não segue uma estrutura lógica e coesa, dificultando a compreensão do público-alvo e a formação de modelos mentais claros. O uso de comparações internacionais, metáforas de “guerra fiscal” e a repetição de termos negativos reforçam a ideia de que a reforma é uma solução imprescindível para um suposto colapso fiscal, sem considerar alternativas que poderiam ser mais justas para os trabalhadores.

Portanto, a aprovação da reforma da Previdência, apesar das modificações ao longo do processo legislativo, evidencia como a manipulação discursiva, aliada a uma forte agenda econômica, foi capaz de moldar opiniões no Congresso Nacional e obter o apoio necessário para a implementação de um modelo que, na prática, tende a aprofundar as desigualdades sociais no Brasil. Logicamente, não se pode ignorar o fator político neste processo.

Este estudo contribui para a compreensão dos mecanismos de manipulação presentes nas reformas de políticas públicas e alerta para as consequências dessas práticas para a perpetuação da estratificação social, exigindo uma análise crítica e reflexiva sobre os discursos oficiais, especialmente em tema tão sensíveis como os direitos previdenciários.

Além disso, é fundamental a vigilância nas narrativas construídas por aqueles em posição de poder, a fim de evitar que reformas como a da previdência resultem em retrocessos sociais e no aprofundamento das desigualdades no Brasil.

Como sugestões para estudos futuros, seria relevante expandir a análise para outros discursos políticos sobre reformas sociais em contextos diferentes, comparando como as estratégias de manipulação discursiva variam de acordo com a conjuntura política e ideológica. Além disso, estudos poderiam se concentrar na resistência discursiva dos grupos impactados pela reforma, analisando como esses grupos reagem e constroem suas narrativas frente a manipulação promovida pelo Estado. Essas investigações poderiam contribuir para uma compreensão mais ampla do impacto das reformas neoliberais na dinâmica de poder entre Estado e sociedade, e nos mecanismos de resistência que emergem no processo de construção de um discurso alternativo.

REFERÊNCIAS

- Amaral, A. de S, Costa, T. de M. T. da, Lelis, D. A. S. de. (2022). *Desvelando os argumentos reformistas: uma lexicalização das reformas previdenciárias brasileiras*. Encontro Brasileiro de Administração Pública.
- Béland, D. & Cox, R. H. (Ed.). (2010). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.
- Brasil. Ministério da Economia. Exposição de Motivos nº 00029/2019 ME. Altera Previdência Social, de 20 de fevereiro de 2019. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019.
- Botelho, L. H. F., Costa, T. de M. T. da, Silva, F. C. da. (2021). *Custeio da seguridade social no Brasil e o estado de bem-estar social*. Ciências Sociais Unisinos.
- CEBRAP. *Banco de Dados Legislativos de Coalizões*. <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>.
- Capella, A. C. N. (2015). *Análise de políticas públicas: da técnica às ideias*. Agenda Política, v. 3, n. 2.
- Costa, L. C. da. (2019). *A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais de Temer a Bolsonaro*. Brasil: incertezas e submissão, pp. 271-291.
- Costa, T. de M. T. da & Wiggan, J.. (2023). *The Bolsonaro Government's 2019 pension reform in Brazil: a policy discourse analysis*. Critical Policy Studies, pp. 1-19.
- Fagnani, E. (2018). *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.
- Filomeno, J. G. B.. (2019). *Teoria Geral do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense.
- Fisher, F. & Forester, J.. (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press.
- Fischer, Frank & Gottweis, H. (Ed.). (2012). *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Duke University Press.
- Giffin, K. M.. (2007). *Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais?* Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, pp. 1491-1504.
- Gomes, F. G.. (2006). *Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil*. Revista de Administração Pública, v. 40, pp. 201-234.
- Holanda, M. F. de et al. (2023). *Reformas na previdência social: processo político de reformas politicamente custosas*. Tese (Ciência Política) – Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Majone, G.. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London: Yale University Press.
- Oliveira, R. A. S. de, Tavares, B., Costa, T. de M. T. da, Silveira, S. de F. R. (2021). *A formação da previdência no contexto da seguridade social: uma análise da policy agenda-setting*. CadernosEBAPE.BR.
- Paulo, V.; Alexandrino, M.. (2009). *Resumo de direito constitucional descomplicado*. São Paulo: Método.
- Pinto, É. G.. (2019). *Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988*. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, pp. 4473-4478.
- Resende, V. de M.. (2017). *Abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas*. CIAIQ.
- Sales, A. D. R, Brito, M. M.de, Silva, A. A. B. da (2021). *O princípio da vedação ao retrocesso na reforma da previdência no Brasil*. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 7, n. 2, pp. 44-66.

- Salvador, E. da S.. (2017). *O Desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal*. Serv. Soc. Soc, São Paulo, n. 130, pp.426-446.
- Silva, L. L. da & Costa, T. de M. T. da. (2016). *A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de história*. Administração Pública e Gestão Social, 8(3), pp. 159-173.
- Stone, D. A.. (1989). *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*. Political Science Quarterly. V. 104, n. 2, pp. 281-300.
- van Dijk, T. A. (2005). *Discurso, Notícia e Ideologia: Estudos na Análise Crítica do Discurso*. Porto: Campos das Letras.
- van Dijk, T. A. (2015). *Discurso e Poder*. São Paulo: Contexto.
- van Dijk, T. A. (2009). *Society and discourse: How social contexts influence text and talk*. Cambridge University Press.
- van Dijk, T. A. (2012). *Ideology and discourse: A multidisciplinary introduction*. Pompeu Fabra University, Barcelona.
- van Dijk, T. A. (2014). *Discourse and knowledge: A sociocognitive approach*. Cambridge University Press.
- van Dijk, T. A. (2016). *Discurso-cognição-sociedade: estado atual e perspectivas da abordagem sociocognitiva do discurso*. Letrônica, pp. s8-s29.
- van Dijk, T. A. (2020). *Discurso e contexto: uma abordagem sociocognitiva*. Contexto.
- van Dijk, T. A. (2021). *Discurso antirracista no Brasil: da abolição às ações afirmativas*. São Paulo: Contexto.

Información adicional

redalyc-journal-id: 3515



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351581890010>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Gisele de Freitas, Thiago de Melo Teixeira da Costa
**Gestores Eficientes vs Previdência Gastadora Análise da
Reforma da Previdência de 2019 a partir da Abordagem
Sociocognitiva do Discurso**
**Efficient Managers vs Spending Pensions System:
Analysis of the 2019 Pension Reform from the
Sociocognitive Approach of the Discourse**
**Gestores Eficientes vs Gasto De Pensiones: Análisis de la
Reforma Pensional de 2019 desde el Enfoque
Sociocognitivo del Discurso**

Administração Pública e Gestão Social
vol. 17, núm. 2, 19488, 2025
Universidade Federal de Viçosa, Brasil
revistaapgs@ufv.br

ISSN-E: 2175-5787



CC BY-NC-ND 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
SinDerivar 4.0 Internacional.**