

18º Congresso Brasileiro de Sociologia  
26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: Políticas Públicas

**Título do Trabalho: Crise brasileira e as políticas públicas: o Estado entre o imaginário da corrupção e a demanda por serviços públicos**

Bruno Moretti

Professor Visitante do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento. O conteúdo do trabalho é de responsabilidade exclusiva do autor, não representando o ponto de vista da instituição em que trabalha.

## Introdução

O trabalho tem como objeto a crise brasileira, tomando como ponto de partida os protestos de rua de 2013 e alcançando o *impeachment* de 2016. A proposta é abordar as manifestações como produtoras de sentidos, que se deslocam da melhoria dos serviços públicos para a corrupção como principal problema nacional. Os sentidos hegemônicos construídos reforçam a narrativa do Estado como negatividade, lastreando o processo de *impeachment* como homologação de categorias pelas quais o interesse público encarna no controle fiscal.

Procura-se mostrar que a palavra dos agentes de Estado tem o poder de consagrar pontos de vista ao torná-los oficiais. Argumenta-se que o discurso da austeridade investido nas práticas institucionais não apenas pretende atribuir legitimidade ao *impeachment*, como cristaliza uma hierarquia valorativa entre a despesa pública e seu controle, repercutindo sobre as possibilidades estatais.

Na próxima seção, expõe-se que as políticas públicas podem ser pensadas como espaços discursivos que articulam definições sobre o interesse coletivo com instrumentos de ação pública. Posteriormente, são discutidos os conceitos de Estado como esfera que concentra o poder simbólico de criar princípios oficiais de classificação (Bourdieu, 2014) e ordem do discurso (Foucault, 1996), de forma a mostrar como eles permitem entender os atos de Estado como formas de hierarquização e nomeação social.

A terceira seção aborda a trajetória discursiva dos protestos de rua, da crítica às tarifas de transporte ao *impeachment* como solução para a crise. Por meio das relações que se estabelecem entre “enunciado das ruas” e palavra oficial, procura-se, em seguida, demonstrar como o julgamento do crime de responsabilidade pode ser apreendido como cristalização nas práticas institucionais da posição de valor que articula o interesse público ao controle do Estado como excesso a conter. São examinados documentos e falas no âmbito da Comissão Especial do *Impeachment* do Senado Federal. A conclusão aborda alguns efeitos da redução do interesse coletivo à austeridade.

## 1 - Discurso e políticas públicas

O *mainstream* do campo das políticas públicas representa a disciplina como espaço de produção de conhecimento em termos de padrões empíricos que informam a tomada de decisões em bases racionais. Segundo essa abordagem, as escolhas de política pública são definidas a partir dos meios mais eficientes e efetivos para alcançar objetivos.

Diante da influência do empirismo lógico (Fischer, 1998), procura-se construir modelos para explicar ou prever comportamentos, produzindo conhecimentos testáveis que revertem em soluções de problemas. Questões como interesses e valores não são variáveis legítimas, antes configurando restrições às prescrições técnicas.

Uma perspectiva pós-positivista admite que a aplicação de métodos científicos para a solução de problemas envolve julgamentos de valor. O conhecimento é socialmente construído, inexistindo bases confiáveis para segregar fatos e valores. Não há isomorfismo entre o mundo e suas representações, de modo que o empírico está sempre inscrito em visões sociais.

As lacunas das abordagens fundadas no empirismo lógico dão origem a um giro argumentativo das políticas públicas (Fischer e Gottweis, 2012), que procura mostrar como fato e valor se combinam na argumentação. Nesse contexto, a análise de políticas não se exaure em modelos técnicos abstratos, que pressupõem um mundo linear, apreensível por meio de regularidades empíricas que geram base para informar as decisões.

A complexidade e as incertezas caracterizam as políticas públicas e os contextos sociais em que elas acontecem. Nesses termos, elas devem ser examinadas em meio a um cenário de ambiguidades e conflitos em torno da representação dos problemas e soluções coletivos (Zittoun, 2016). Numa perspectiva pós-positivista, a análise de políticas não se reduz à identificação dos meios administrativos mais efetivos para a solução de problemas. As escolhas são

indissociáveis da construção discursiva das visões sobre as políticas, que envolve aspectos como a legitimação e a argumentação.

O exposto até aqui não implica a negação da dimensão empírica na análise das políticas públicas. É preciso entender as conexões entre dados empíricos e hipóteses normativas. Conforme Majone (2005, p. 79), a análise de políticas envolve a capacidade de construir evidências (definidas como seleção de informações voltada à argumentação), de modo a legitimar escolhas.

Para tanto, há de se investigar a maneira como se formulam as teorias que sustentam as políticas públicas, inscrevendo-se entre os achados empíricos e as conclusões, de forma a lidar com as hipóteses normativas. O ponto central é entender que, se conclusões estão relacionadas aos dados obtidos, esses só existem articulados a uma linguagem que constitui os sentidos a partir dos quais políticas públicas são experimentadas (Fischer, 1998).

Sob essa chave, altera-se a própria concepção de linguagem. Ela já não é um meio transparente pelo qual a ciência e a análise de políticas representam estruturas realmente existentes, indicando a solução aos problemas de uma sociedade. A linguagem cria a realidade de que fala, de modo que definições conflitantes implicam mudanças no próprio objeto de análise.

As representações que informam as práticas não dão acesso a um mundo de mecanismos que operam inequivocamente, como querem os modelos lineares baseados em relações de causa e consequência. Ao contrário, mostram como os agentes se engajam na ambiguidade, procurando constituir visões e fixar interpretações em suas interações. Sob essa chave, o ponto é entender como os agentes produzem ordem num contexto de conflito e incerteza, por meio da atribuição de sentidos às questões públicas (Hajer e Laws, 2006, p. 252).

É preciso ir além do papel do compartilhamento de crenças em coalizões de defesa de políticas públicas (Weible e Sabatier, 2007, p. 128). Os valores e ideias não constituem apenas o pilar que sustenta uma comunidade de políticas públicas, mas são construídos na interação entre atores sociais (Haajer e Laws,

2006, p. 264). Por outro lado, não é realista supor que os indivíduos interagem e produzem livremente significados que ordenam as políticas. A capacidade de impor sentidos é assimétrica e se relaciona com a autoridade para incidir sobre as definições oficiais, que enunciam o que são as matérias de interesse público e se materializam em práticas institucionais.

Mais do que suscitar o tema dos limites que as estruturas impõem às ações, deseja-se mostrar como as práticas discursivas são potencializadas diante dos recursos que os agentes portam para converter suas perspectivas em visões coletivas. No domínio público, esse poder se apresenta, particularmente, sob a forma de relações entre enunciados que criam encadeamentos entre instrumentos de ação e problemas coletivos.

O mais relevante é fixar definições que ordenam uma política, associando-as a instrumentos de ação pública; concatenar representações e práticas, investindo-as de um discurso que produz classificações e atribui sentidos. É fundamental entender a distribuição de autoridade em cada espaço de política, isto é, o poder de falar em nome das questões coletivas, encarnando em conteúdos particulares o sentido do universal, fundamento da legitimidade de qualquer prática pública.

Para avançar nos dois aspectos mencionados (regras de formação dos objetos e distribuição social da autoridade), serão abordados os conceitos de Estado como esfera que concentra o poder simbólico de criar princípios oficiais de classificação social (Bourdieu, 2014) e ordem do discurso (Foucault, 1996). O objetivo é mostrar como eles constituem um ponto de vista analítico para entender os atos de Estado como formas de hierarquização e nomeação, eficazes na medida em que fixam sentidos no espaço social.

## **2 – Atos de Estado como formas de classificação**

Bourdieu abordou de forma sistemática o Estado, numa série de cursos proferidos no Collège de France, reunidos em *Sobre o Estado* (2014). A proposta de Bourdieu é entender as propriedades do campo estatal, apreendido como espaço relativamente autônomo que se transforma em uma rede impessoal de caráter público.

A esfera estatal tem suas regularidades próprias, sendo compreendida como o espaço de administração do universal, isto é, daquilo que é representado como o interesse geral nos limites de uma sociedade. Os agentes que disputam este campo da gestão do universal criam o Estado como ficção jurídica<sup>2</sup>, na medida em que atribuem a ele a propriedade do desinteresse. Esta é a singularidade mais relevante do campo burocrático, que o torna esfera concentradora dos recursos da força física legítima e da tributação (Weber, 1982, p. 383; Elias, 1993, p. 105), mas principalmente do poder de falar em nome do interesse geral.

Bourdieu salienta o poder estruturante do campo estatal, como sistema simbólico que autoriza pontos de vista na medida em que os enuncia como oficiais. Por outro lado, sua teoria requer que se examinem como atuam os agentes do Estado, isto é, aqueles que, como os juristas, posicionam-se como agentes do oficial, construindo e reproduzindo uma ordem burocrática na medida em que são investidos do poder de representação do interesse público.

Os agentes dispõem de instrumentos específicos, falando *como se* encarnassem a razão impessoal de Estado. As formas que o agente oficial produz e reproduz o habilitam a falar em nome do que é público, de modo que, ao consagrá-las, consagra a si próprio como detentor de autoridade. O que está em jogo na constituição do Estado como esfera relativamente autônoma é a construção social e histórica de um tipo de racionalidade, uma “ficção bem fundamentada” (Bourdieu, 2014, p. 94) que faz crer e reconhecer em toda uma dramatização do interesse público, expressa em maneiras de agir baseadas em procedimentos, relatórios, protocolos, registros, entre outros.

Para falar em nome desta “ficção bem fundamentada” que é o universal, é preciso ter o instrumento adequado (o protocolo, o manual, a regra, o cadastro, o relatório), mas este só se coloca como prática oficial se integra o discurso que representa o público, a teoria que cria a ideia do que é o coletivo. A fabricação

---

<sup>2</sup> Ou ficção dos juristas (assim como de outras categorias que criam as linguagens de Estado), caso se queira salientar o papel dos agentes em fabricar um discurso próprio ao domínio público (Bourdieu, 2014, p. 432).

de um domínio público (definindo, por exemplo, o que está autorizado em uma política pública) envolve a capacidade de concatenar instrumentos e teorias, combinar enunciados que distribuem no espaço social os objetos associados ao que é reconhecido como a prática legítima.

Do exposto até aqui, resulta que o Estado (assim como cada política pública) pode ser definido como espaço de luta pelo controle da palavra oficial, daquilo que é enunciado como o público, transcendendo o ponto de vista particular. Há de se apreender o Estado não apenas como posição no espaço social a partir da qual se enuncia o oficial, mas como uma ordem discursiva (Foucault, 1996) que funda um jogo de enunciados que definem os objetos do domínio público. Essa ordem só é inteligível caso apreendidas as relações entre discursos e práticas, constituindo-se regras de formação dos objetos e regularidades entre enunciados, mas também sua dispersão no espaço discursivo.

O cruzamento de enunciados sobre os problemas coletivos e os instrumentos de ação pública não pode ser apreendido a partir de modelos lineares que pretendem descrever as ações mais efetivas para produzir efeitos. Diante do conflito pelo poder de controlar o que pode ser dito em cada campo de política pública, suas possibilidades dependem de como ela se organiza enquanto campo discursivo, de como reunifica e dispersa enunciados, de como os sujeitos são distribuídos no discurso e, por outro lado, apropriam os enunciados (por exemplo, enquanto especialistas), investindo-os em práticas institucionais.

Nesse sentido, a análise de políticas não se refere a uma racionalidade técnica que desvenda meios eficazes para lidar com problemas dados. Há uma massa de enunciados e práticas difusos que circula em todo espaço discursivo, mas que se integra de modo a formar objetos e criar histórias a partir de séries heterogêneas que se embaralham, impondo ordem às coisas.

Se o Estado é um espaço de lutas pelo poder de enunciar o que está em conformidade com uma razão pública, é preciso entender como os agentes atuam para fixar a solução legítima, recriar a ordem social (Zittoun, 2016, p. 28) e assim por diante. Deve-se abandonar qualquer traço dicotômico entre Estado

e sociedade civil, identificando os instrumentos pelos quais agentes estatais e não estatais incidem sobre as definições legítimas que estruturam o espaço de possíveis de toda prática pública.

É necessário entender como a ideia de público é fabricada em meio aos canais que reúnem e dispersam agentes oficiais e privados. Os primeiros detêm os recursos de fixação da palavra oficial, sob a forma de uma racionalidade impessoal por meio da qual decretam, homologam, imputam e assim por diante, criando definições coletivas. Os agentes não estatais concentram poderes a partir dos quais integram o jogo cujo alvo é a luta pelo discurso público. Por exemplo, movimentos sociais podem concentrar legitimidade para representar grupos, criando a identidade pela qual se constitui um coletivo.

A tese será ilustrada com a crise política brasileira, abordada a seguir. Diante do exposto, o decisivo é captar como a “voz das ruas” e a palavra oficial se articulam, configurando relações de dependência recíproca, de modo a construir sentidos para o domínio público. Sentidos inassimiláveis se observados unilateralmente, seja tomando-se os agentes de Estado como detentores de um poder absoluto, seja apreendendo-se o campo estatal como resultante dos valores hegemônicos na sociedade civil.

### **3 – Protestos de rua no Brasil: quando a voz das ruas ganha corpo**

Existem diversas interpretações para os protestos de rua que se iniciaram em 2013 no Brasil. Houve, por exemplo, quem salientasse a emergência de uma nova maneira de fazer política, pensada como construção do bem comum. Nessa perspectiva, os protestos prenunciariam mudanças radicais na sociedade brasileira. Transformações que dispensavam as vias políticas tradicionais, duvidando de toda institucionalidade (Gohn, 2014, p. 435).

Os protestos se dirigiram inicialmente ao déficit de serviços públicos (expresso, sobretudo, na questão do preço das tarifas de transporte coletivo), combinados à crítica ao sistema político e à repressão policial. Os atores coletivos mais relevantes para os protestos, num primeiro momento, foram grupos de esquerda,



em particular o Movimento Passe Livre – MPL. Todavia, no decorrer de junho de 2013, os temas das manifestações começam a se fragmentar (Avritzer, 2016, p. 72) até serem hegemônicas por setores conservadores.

As manifestações, com perfil predominante da classe média tradicional, ganham um caráter contrário ao governo Dilma, passando o tema da corrupção ao centro dos protestos. A corrupção era tratada como matéria de Estado e personalizada, sendo associada ao Partido dos Trabalhadores e não ao modo de funcionamento do sistema político brasileiro.

Os protestos de março de 2015 intensificam o padrão anteriormente citado. Do ponto de vista do perfil de renda, as pessoas de classe média representavam mais de 40% dos manifestantes em 2015, contra 23% em 2013 (Avritzer, 2016, p. 82). Se, em 2013, houve alguma convivência de pautas progressistas e conservadoras, as manifestações de 2015 foram marcadas pela forte hegemonia das ideias conservadoras no espaço público<sup>3</sup>. A corrupção passou a ser o mote para se construir um imaginário negativo em torno do governo federal, mensagem que se constituiu com forte apoio da mídia tradicional.

Pinto (2016) reconstrói a trajetória discursiva dos protestos. A autora mostra como a fragmentação de discursos se converte no signo do governo Dilma como razão da crise (significante vazio que unifica diversas demandas em uma cadeia de equivalências), associando-o à corrupção, à crise e às demandas não satisfeitas. A corrupção passa a articular a pluralidade das demandas, funcionando como um significante flutuante (Laclau, 2005, p. 192). Isto é, como um signo que desliza no espaço discursivo de modo a concatenar outros termos, movendo a fronteira simbólica que reconstitui o espaço de representações em torno do governo Dilma como negatividade. Decorre desse quadro a construção de legitimidade do *impeachment*, que chegou a ser apoiado por 68% da população<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Por exemplo, em pesquisa realizada em 2015 com manifestantes em Belo Horizonte, constatou-se que a maioria era contrária à vinda de médicos cubanos para o Brasil por meio do Programa Mais Médicos, concordava totalmente ou em parte que pessoas que recebiam o Bolsa Família ficavam preguiçosas e defendia porte de armas para “cidadãos honestos” (Telles, 2015).

<sup>4</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/68-apoiam-impeachment-de-dilma-diz-pesquisa-datafolha.html>.

Como explicar a trajetória discursiva que leva da crítica às tarifas de transporte ao *impeachment* como solução para a crise? De um lado, a resposta passa pela análise de como os protestos de rua constroem sentidos no espaço público, nomeando a corrupção de Estado como o problema nacional. No entanto, uma visão completa do *impeachment* requer o entendimento de como se entrecruzam os “enunciados da rua” e a palavra oficial, controlada por aqueles investidos do poder de falar em nome do coletivo. Será visto que o *impeachment* como palavra oficialmente homologada não apenas sacramenta a conversão do governo Dilma em um significante vazio, mas também cristaliza uma hierarquia valorativa nas práticas públicas.

#### **4 – *Impeachment* e a palavra oficial como ato de classificação**

Aqueles que procuram examinar o processo de *impeachment* de 2016 no Brasil se deparam com um aspecto curioso. Os fatos que motivaram a denúncia<sup>5</sup>, nos termos em que foi admitida pela Câmara dos Deputados, não costumam figurar entre os condicionantes do processo. Críticos ao *impeachment* invocam interesses subjacentes ao processo como causa real da ruptura institucional. Na fala dos defensores da suspensão do mandato de Dilma, as práticas fiscais são tomadas como expressões de algo maior, de um todo problemático.

A própria denúncia foi formulada de modo a enquadrar os supostos crimes fiscais em um projeto de poder contrário ao interesse público, que envolveria corrupção, interesses eleitoreiros e irresponsabilidade fiscal. O problema residiria na contraposição entre a tirania do governante e o interesse público, ganhando a forma de uma “continuidade delitiva” (Brasil, 2016, p. 11).

Há a tendência em buscar o que estaria subjacente às denúncias de irregularidades. O que seria a verdade para além dos procedimentos fiscais, seja em termos de projeto de poder (para os defensores do *impeachment*), seja como

---

<sup>5</sup> Edição de decretos de crédito orçamentário em desacordo com a lei, tendo em vista o fato de que a meta fiscal não estava sendo cumprida, e atrasos de repasse ao Banco do Brasil em função da equalização de juros do Plano safra, que equivaleriam a empréstimos proibidos por lei.

interesses ocultos (para os críticos do processo). O debate sobre o *impeachment* é remetido a uma realidade que é estranha ao domínio das práticas fiscais (ou, ao menos, o transcende). Sob essa chave, tudo o que se disse em torno das matérias fiscais só seria devidamente examinado caso a análise se deslocasse dos atos burocráticos até o espaço político em que se pode reencontrá-los como instrumentos da luta pelo poder.

E se, em vez de buscar os fundamentos do *impeachment* em algum lugar no qual residam os interesses subjacentes ao processo, fosse o caso de explicar as condições de sua emergência no espaço público como objeto enunciável e prática voltada a superar a crise brasileira, nos termos em que é proferida pelos seus defensores? Uma breve análise dos enunciados dos senadores<sup>6</sup> mostra como eles se valem de metáforas como “colocar o Brasil nos trilhos” e “tirar o Brasil da UTI” para justificar o processo. A linguagem empregada indica que os argumentos *pró-impeachment* não são apenas uma justificativa instrumental para a imputação do crime de responsabilidade, mas também criam definições do interesse público, cristalizadas por meio da palavra oficial que enuncia a sentença da perda do cargo.

O *impeachment* é construído em meio à oposição entre ordem (austeridade fiscal, crescimento econômico, emprego) e desordem (irresponsabilidade fiscal, recessão, desemprego), sob a forma de um sistema de correlações e oposições entre os termos (Lévi-Strauss, 2003, p. 210) que os integra e distribui. Entre a ordem e a desordem, é o poder de enunciar a solução da crise que procura articulá-las, expressando-se por meio dos agentes que postularão autoridade para nomeá-la e indicar o *impeachment* como saída legítima.

Vale observar trecho do relatório de procedência do *impeachment*, elaborado no contexto da Comissão Especial do Senado Federal dedicada à matéria.

A expansão insustentável do gasto público está associada à profunda crise econômica que o Brasil vive hoje. Os artifícios e manobras fiscais utilizados para a expansão do gasto implicaram perda de confiança dos agentes econômicos, dos investidores, das pessoas físicas, nos números da economia

---

<sup>6</sup> Compete ao Senado Federal julgar a denúncia de crime de responsabilidade contra o Presidente da República. Para analisar a admissibilidade e a procedência da denúncia, foi criada Comissão Especial no Senado.

e no futuro da economia, e, hoje, perda do grau de investimento do Brasil pelas principais agências de classificação de risco. Com tudo isso vem a percepção, para a comunidade internacional, de que o Brasil não é um país comprometido com metas fixadas em lei, e que os compromissos de ordem financeira não são levados a sério no País (Brasil, 2016b, p. 249).

A passagem deixa entrever que os objetos da denúncia não são classificados como irregularidades em cotejo direto com a legislação fiscal. O Senado só pôde imputar crime de responsabilidade no cruzamento das séries fiscal-econômico, a partir da associação entre o controle fiscal e o bem-estar, projetada a imagem da cultura do descumprimento das regras como pano de fundo do crime. A articulação econômico-fiscal é também o fio que conduz as alegações finais da acusação.

Trata-se de uma conduta reiterada, *um continuum*, formando um todo, a caracterizar um mesmo e único fato que se estendeu no tempo, gerando, tristemente, uma lamentável consequência: o descontrole fiscal, a perda de capacidade financeira do Estado, a maquiagem das contas públicas, o falseamento do superávit primário (crime de falsidade ideológica), a desconfiança dos agentes econômicos, a elevação dos juros, a contração da economia, a inflação, o desemprego (Bicudo *et al*, 2016, p. 10).

É o interesse público encarnado na austeridade que construirá a palavra oficial enquanto imputação do crime de responsabilidade. O relatório de procedência é uma palavra autorizada a fixar um ponto de vista, a partir do qual se nomeia o objeto do interesse público. Em outros termos, o relatório converte uma perspectiva arbitrária em universal, a partir de formas e fórmulas que fazem crer e reconhecer que se fala em nome do público. Só assim a palavra oficial é eficaz para se apresentar como razão impessoal e, de outro lado, consagrar valores sociais na medida em que os eleva a categorias reconhecidas como expressão do interesse público. Nesse sentido, a imputação do crime de responsabilidade corresponde à legitimação de um ponto de vista, tornado público e dramatizado mediante o ritual do julgamento.

O *impeachment* não pode ser apreendido apenas sob a forma dos interesses subjacentes ao processo, embora não se divirja do fato de que eles estejam presentes. Tampouco a palavra de Estado pode ser tomada como mero resultado das perspectivas presentes na sociedade civil. É necessário reconstruir o domínio público como um espaço de luta pelo controle da palavra

oficial, pelo poder de articular séries que criam os objetos da ação pública legítima, associada aos enunciados que fabricam a ideia de coletivo. Os atos de Estado também não podem ser abordados apenas sob a forma de interação entre sujeitos que constroem significados para as práticas públicas. É preciso entender como a ideia de público se cristaliza em práticas institucionais. As instituições, por seu turno, não são somente objetos físicos (códigos, burocracias, prédios públicos), mas também definições materializadas em maneiras de agir.

No caso do *impeachment*, o poder de definir a palavra oficial não se baseia apenas nos saberes econômicos que articulam bem-estar ao controle da despesa pública, mas também na autoridade jurídica, constituindo outra série que estrutura o discurso do *impeachment*, uma vez que ele só existe na interseção do jurídico e do político. O crime de responsabilidade é definido como uma infração político-administrativa que atenta contra a Constituição, envolvendo responsabilização política, embora seja processado mediante rito judicial (Brasil, 2016c, p. 17).

Nas chamadas “pedaladas fiscais”, a suposta existência de crime não está baseada na violação explícita de um fato legal tipificado como crime, mas na equiparação de atrasos de repasses a bancos federais a uma operação de crédito, vedada legalmente. É como se o atraso de pagamentos, num contrato de prestação de serviços, tornasse o contratado credor do contratante, mesmo não estando presentes os requisitos para que haja uma operação de crédito.

A equiparação é uma operação linguística pela qual o atraso de pagamento em razão de problemas de caixa se converte numa outra natureza; passivos contábeis em função de inadimplemento se transformam em operação de crédito. O caso demonstra como a autoridade simbólica classifica as práticas e constitui a realidade ao nomeá-la, mediante o emprego da linguagem jurídica.

A imputação do crime envolve ainda vinculação da operação de crédito a ato da Presidenta, questão complexa, já que não havia qualquer assinatura que conferisse materialidade à acusação. Nesse sentido, no relatório de procedência

da denúncia, constrói-se a tese jurídica da omissão imprópria como conceito normativo. Em seus termos, pode-se apontar dolo mesmo sem uma ação específica (Brasil, 2016b, p. 242), na medida em que a Presidenta estava habilitada a interromper a causalidade (atrasos de repasse) que desembocou em um resultado (operações de crédito que atentam contra as regras fiscais). Ao permanecer inerte, a Presidenta teria assumido os riscos, o que, conforme as alegações finais da acusação (Bicudo *et al*, 2016, p. 117), envolve um querer não fazer, um coeficiente psíquico de vontade.

O “querer não fazer” se transmuta em “não querer controlar”. Este é o parâmetro absoluto pelo qual se julga o agente público, de modo que a execução da despesa não é apreendida em outro registro que não a burla às finanças públicas e à meta fiscal, convertida no parâmetro absoluto da ação em nome do coletivo. Cria-se um modelo moral para a gestão pública, classificando como dolosa a resposta à crise com a manutenção (ou corte mais moderado) de programas, mesmo quando a ação da autoridade não existe formalmente. É este o poder mágico da palavra oficial, pelo qual se pode até designar um componente psíquico de vontade para nomear o desviante, não a partir do que ele fez, antes derivado hipoteticamente de sua não-ação dolosa.

Nos termos da acusação, o dolo advém do fato de que se criou a sensação de que programas sociais seriam continuados quando deviam ser cortados (Bicudo *et al*, 2016, p. 117), ilustrando o achatamento do público no controle. A preservação da despesa não constitui proteção aos efeitos da crise, antes sendo classificada como um “desgoverno fiscal”, passível de punição por ofensa à ordem pública (Brasil, 2016b, p. 245). Ao articular o domínio público à austeridade, o enunciado retira do campo discursivo qualquer saída para a redução de receitas que não seja o desfinanciamento de programas. A despesa não está, nesse regime discursivo, associada à solução de um problema coletivo, antes sua execução se integrando a um mundo no qual o bem-estar deriva magicamente do baixo nível de gasto público.

A questão é captada por Ricardo Lodi, em seu depoimento à Comissão Especial do *Impeachment*. O professor, conforme passagem a seguir, alerta que a

interpretação do TCU ancora nas instituições o valor absoluto da meta fiscal como uma condição de *não fazer*, imobilizando o setor público justamente no momento de crise. No entanto, seria em tais circunstâncias que o Estado deveria mobilizar recursos para diminuir os efeitos da crise.

No caso dos decretos de crédito, o entendimento consagrado no julgamento é o de que remanejamentos orçamentários sem impacto no total da despesa executada não podem ser realizados, em caso de descumprimento da meta fiscal<sup>7</sup>. Cria-se uma hierarquia valorativa pela qual o controle da despesa se sobrepõe a outros objetivos da gestão pública, como a mitigação dos efeitos da crise por meio do remanejamento de recursos em favor de programas sociais.

Por que se tornou sacrossanta essa meta, dizendo que ela é imutável? Em palavras muito simples, é preciso fazer um colchão para o pagamento dos encargos da dívida, para juros de quem empresta dinheiro ao Governo. De fato, essa é uma necessidade, mas o Governo da República tem outras necessidades igualmente relevantes. Nós não podemos retirar de qualquer governo ... a possibilidade de fazer escolhas difíceis em horas de crise. Então, na verdade, se consideramos que o ... relatório bimestral que já aponte déficit ... impede a abertura de créditos suplementares, a partir de março de qualquer ano, o Governo está imóvel, o Governo não pode se afastar de qualquer previsão no Orçamento. E a ausência dessa flexibilidade, longe de prestigiar o Congresso Nacional, leva os três Poderes da República, leva o Ministério Público à paralisação (Brasil, 2016d).

A autoridade técnica, lastreada nos saberes fiscais, é central na definição das categorias que nomeiam o interesse coletivo. Importa assinalar o papel do Tribunal de Contas da União - TCU na rejeição das contas da Presidenta em 2014, homologando a criminalização dos procedimentos fiscais que seriam objeto da denúncia, posteriormente. Vale reproduzir a fala do Procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU, que se pronunciou na Comissão do *Impeachment*, definindo a questão fiscal puramente sob a forma de bloqueios a efetuar. Sua fala constrói a despesa como objeto unilateral, sobre o qual devem

---

<sup>7</sup> Os decretos de crédito apenas remanejam autorizações de gasto (dentro de um determinado percentual autorizado por lei), e não constituem o gasto em si mesmo, diante da necessidade de revisão da programação orçamentária. Por exemplo, um gestor de hospital universitário, em razão da desvalorização cambial, demanda mais orçamento para aquisição de um insumo de saúde importado. Para tanto, utiliza-se do excesso de arrecadação de uma fonte própria e, mantida sua disponibilidade de gasto, necessariamente deverá não efetuar outra despesa. Portanto, a autorização orçamentária não se confunde com o volume de despesa e, nesse sentido, é neutra em relação à obtenção da meta fiscal. No entanto, diante do esquema conceitual que se cristalizou para análise dos fatos da denúncia, é como se houvesse uma remissão persistente, ainda que em princípio não assimilável à rotina técnica, a uma despesa adicional realizada irregularmente.

recair os procedimentos de controle. Não há, por exemplo, referência à questão dos efeitos negativos do contingenciamento<sup>8</sup> sobre a capacidade do Estado processar demandas sociais.

Isso impunha ao Governo levar em consideração esses dados e fazer um contingenciamento, um bloqueio de despesas não obrigatórias superior àquele que ele fez em R\$14 bilhões. Ele tinha que ter contingenciado R\$14 bilhões a mais do que contingenciou. Isso, naturalmente, teria um impacto em despesas não obrigatórias que o Governo pretendia executar, como o Fies, como algum investimento, alguma obra pública, o Ciência sem Fronteiras, enfim, qualquer programa, qualquer despesa de caráter não obrigatório (Brasil, 2016d).

As interpretações cristalizadas sobre os procedimentos fiscais não são matéria circunscrita à ação burocrática e instrumental, mas transmutam para o plano institucional valores que apropriam o senso de interesse coletivo. Consolidam-se, desse modo, representações, ancoradas em práticas institucionais, que dissipam no tecido social a ideia de despesa pública como negatividade, desautorizando-a como instrumento voltado a enfrentar os problemas coletivos.

Gusfield (1984, p. 168) diferencia a dimensão cultural da lei de sua natureza instrumental. Em relação ao primeiro aspecto, a lei cria categorias cognitivas e morais que tendem a ser aplicadas à realidade social na medida em que definem uma imagem do comportamento compatível com a ordem pública. Todo o aparato oficial (tribunais, polícia, legisladores) tenderá a suportar essa espécie de mito social, reforçando a crença em sua existência na medida em que o enuncia por meio de rituais (a audiência, o julgamento, o inquérito).

O processo do *impeachment* não pode ser tomado apenas como luta por um poder que transcende a realidade dos procedimentos burocráticos, antes se convertendo na competição pelo próprio controle do discurso que nomeia o interesse público. Mas esse sempre é um universal vazio, sem sentido imanente e, por isso mesmo, passível de receber qualquer sentido.

---

<sup>8</sup> É importante assinalar que o cumprimento da meta fiscal não estava em questão na denúncia. Todavia, os dois fatos admitidos guardam relação com ela. No caso das chamadas “pedaladas”, os pagamentos (ou o cômputo dos passivos), afirmam os críticos do procedimento, gerariam maior transparência da situação financeira, reduzindo o espaço fiscal do governo. No caso dos decretos, a lei orçamentária autoriza sua edição apenas se houver compatibilidade com a obtenção da meta fiscal. Na interpretação do TCU, havendo sinalização de descumprimento da meta no relatório bimestral, os decretos, a não ser que haja cancelamento de outras dotações, são considerados irregulares.



Se universais vazios só são experimentados enquanto falta (em especial, num momento de crise em que as soluções postulam recuperar a ordem), deve-se examinar como eles encarnam em objetos particulares, que, ao mesmo tempo, passam a dar nome ao interesse comum, associando práticas e discursos sobre o público. Não há como examinar atos de Estado como espaços discursivos (sobre os quais incidem agentes estatais e não estatais) sem entender como operam os signos que, circulando entre as séries que funcionam como significantes (nomes) e significados (objetos), articulam discursos e práticas sobre o público como duas faces que nunca se equilibram e, em seu movimento contínuo, definem um espaço de possíveis para o Estado. Ao fazê-lo, criam os limites para a ação que se realiza em nome do interesse coletivo (inclusive as políticas públicas), legítima na medida em que se sustenta numa racionalidade formal, ao mesmo tempo em que fixa no espaço social sentidos que a inclinam a determinados grupos.

## **Conclusão**

Da análise do processo do impeachment, depreende-se que o controle fiscal é o objeto particular que porta seu próprio excesso, convertendo-se no universal, naquilo que representa o domínio público. Assim, constrói-se a fronteira entre as práticas socialmente autorizadas como soluções públicas e aquelas que são desclassificadas, tomadas como desviantes no interior de uma ordem pública simbolicamente estruturada.

O processo de *impeachment* consagra a austeridade como encarnação do interesse público. Ele não produz apenas a ruptura institucional, mas constrói as bases simbólicas para o discurso público da recuperação da ordem e da credibilidade do país, nomeando a missão de governar a partir da metáfora de repor o país nos trilhos.

A gramática das reformas assumidas como inevitáveis pelo novo governo invariavelmente envolve a contenção do Estado, seja de sua prática regulatória (mudanças trabalhistas), seja enquanto despesa pública (alterações previdenciárias, por exemplo). Seu primeiro ato estrutural consistiu da proposta

de limitação dos gastos públicos primários à inflação num período de vinte anos. Em particular, a emenda constitucional, aprovada pelo Congresso Nacional, congela em termos reais os pisos de aplicação em saúde e educação pelo período já exposto.

A medida materializa nas práticas institucionais a associação entre austeridade e interesse público. No interior desse sistema, a passagem da desordem à ordem é mediada pelo controle fiscal, suscitando a metáfora “da volta aos trilhos”. Assim, o interesse público será apreendido como um *não fazer* ou *não deixar fazer*, sobrepondo-se, inclusive, às demandas não processadas por melhoria nas condições de financiamento em políticas como as de saúde e educação. Vale observar como a abordagem é construída pelo discurso oficial.

A péssima gestão, o descontrole do gasto público e o aumento insaciável da carga tributária destruíram a confiança dos mercados, azedaram as expectativas dos empresários e, conseqüentemente, geraram esses índices trágicos e devastadores de desemprego e recessão. Oficialmente, segundo os dados que o IBGE acaba de divulgar, já são 12 milhões de brasileiros e brasileiras desempregados, sem renda, sem perspectiva, sem condições de sustentar suas famílias e honrar seus compromissos no dia a dia (Brasil, 2016e).

Mais do que a representação em torno da crise e da despesa pública, há uma distribuição de papéis e identidades. O mercado é definido a partir do princípio positivo do gerador de renda e emprego. Estão em suas mãos os recursos de que se precisa para superar a crise, de modo que o discurso distribui as próprias capacidades e instrumentos para gerar as soluções coletivas.

A economia requer sinais de austeridade do Estado. A este cabe preparar as condições para o primeiro. O Estado não é uma força capaz de induzir impactos positivos com a despesa pública, que tem, no longo prazo, efeitos neutros ou negativos. As famílias são vítimas da imprudência fiscal do Estado, devendo aceitar menos despesas para a economia se reorganizar.

Funda-se uma hierarquia valorativa, no topo da qual se encontra o setor privado, sendo o Estado o polo passivo, que não tem atributos positivos, a não ser em sua relação com o mercado. Sua identidade é marcada por um sinal negativo. Daí resulta que o Estado deve se autoconter, motivo pelo qual a limitação de

gastos atende ao interesse público. Ela é um objeto constituído na interseção dos enunciados econômico e fiscal, organizando maneiras de nomear e agir em nome do público.

Se o processo de construção de sentido implica a cristalização em práticas institucionais de posições de valor convertidas em nome oficial, também é verdade que tais sentidos não param de deslizar. Suas duas faces – práticas e representações – podem se rearticular e produzir novos sentidos, fixar outras maneiras de designar o domínio público e fundar um novo campo de possibilidades para as práticas legítimas enquanto expressão do coletivo. Sobretudo para as políticas que buscam assegurar direitos e processar as demandas dos segmentos excluídos, sua viabilidade depende de novas associações entre discursos que nomeiam o coletivo e práticas públicas socialmente autorizadas.

Trata-se, como afirma Deleuze (2015, p. 75-76), de fazer circular a casa vazia (aqui entendida como interesse público), fabricando novas relações entre discursos e práticas públicas, de modo a desamarrar o paradoxo que caracteriza o Brasil atual. De um lado, a crise se relaciona com a baixa capacidade estatal de processar demandas. De outro, seu percurso leva a investir na prática institucional a representação do Estado como excesso a conter, como força a esterilizar, suspendendo-se a validade de qualquer enunciado que articule a solução da crise a um Estado capaz de praticar políticas que redistribuam recursos materiais e simbólicos, sobretudo para integrar ao espaço público as demandas de segmentos sociais interdidas pelos valores transmutados em razão pessoal e coletiva.

### **Referências bibliográficas**

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BICUDO, Hélio *et al.* *Alegações finais – acusação*. Comissão Especial do *Impeachment*, Brasília, 2016. Disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=6FDCDFC0FFF9F008DB7728B9D74BE054?0&codcol=2016>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Denúncia por crime de responsabilidade nº 1/2016, elaborada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal*. Brasília, 2016. Disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=6FDCDFC0FFF9F008DB7728B9D74BE054?0&codcol=2016>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Relatório de análise de procedência ou improcedência da DEN nº 1, de 2016*. Comissão Especial do *Impeachment*. Brasília, 2016b. Disponível em:

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=6FDCDFC0FFF9F008DB7728B9D74BE054?0&codcol=2016>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Relatório de admissibilidade da DEN nº 1, de 2016*. Comissão Especial do *Impeachment*. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=6FDCDFC0FFF9F008DB7728B9D74BE054?0&codcol=2016>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. “Notas taquigráficas da Comissão Especial do *Impeachment*”. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?3&codcol=2016>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal*. Brasília, 2016e. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=SBT+3+PEC24116+%3D%3E+PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496778&filename=SBT+3+PEC24116+%3D%3E+PEC+241/2016)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

DELEUZE, Gilles. *Lógica do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador - vol 2*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

FISCHER, Frank. “Beyond empiricism: policy inquiry in postpositivist perspective”. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 1, p. 129-146, 1998.

FISCHER, Frank; GOTTWEISS, Herbert. “Introduction: the argumentative turn revisited”. In: FISCHER, Frank; GOTTWEISS, Herbert (Eds). *The argumentative*

*turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham and London: Duke University Press, 2012.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

GOHN, Maria da Glória. “A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais”. *Caderno CRH*, v. 27, n. 71, p. 431-441, 2014.

GUSFIELD, Joseph. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

HAJER, Maarten; LAWS, David. “Order through discourse”. In: MORAN, Michael *et al* (Eds). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LÉVI-STRAUSS, Claude. “O feiticeiro e sua magia”. In: LÉVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia estrutural*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. “A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2003-2015)”. *Lua Nova*, n. 100, p. 119-153, 2017.

TELLES, Helcimara de Souza. “A crise política na ausência de política”. *Em Debate*, v. 8, n. 2, p. 17-26, 2016.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul. “A guide to the advocacy coalition framework”. In: FISCHER, Frank. MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara (Eds). *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. New York: CRC Press, 2007.

ZITTOUN, Philippe. “Hacia un enfoque pragmático de la acción pública”. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, v. 3, n. 2, p. 9-32, 2016.