

A RETÓRICA DA EDUCAÇÃO FISCAL: O PERCURSO ARGUMENTATIVO DO NOVO PARADIGMA DA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

Ismael Andrade Santosⁱ

Resumo: A Educação Fiscal é um tema ainda incipiente para o grande público, mas de relevante significado social. Por meio dela, busca-se desenvolver uma relação de parceria entre o Estado e a sociedade: de um lado, o Estado conscientiza-a sobre o papel dos tributos e repassa-lhe o conteúdo necessário para que seja possível a participação popular no controle dos gastos públicos; de outro, estimula a sociedade a adimplir com regularidade suas obrigações tributárias. O corpus deste trabalho é o material pedagógico criado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) e utilizado no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Com base nos postulados da nova retórica de Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005), e em Meyer (2007), serão vistos os modos pelos quais se dá o percurso argumentativo dos acordos com o auditório, seus argumentos e a retórica envolvida para a persuasão.

Palavras-chave: Educação Fiscal. Argumentação. Retórica. Material pedagógico.

Abstract: Fiscal Education is a subject still unknown to most people, in spite of its relevant social meaning. Through Fiscal Education, a partner relationship is developed between the State and society: on the one hand, the State raises the awareness towards the role of taxes and teaches the concepts that enable popular involvement with the control of public expenses; on the other hand, the State stimulates society to regularly pay their taxes. The corpus for this research is the pedagogical material created by Escola de Administração Fazendária (Esaf) and used by the National Program of Fiscal Education (PNEF). Based on the premises of the new rhetoric, as developed by Perelman and Olbrechts-Tyteca (2005), and Meyer (2007), this study will be concerned with how agreements are construed in relation to a particular audience, with the arguments mobilized and with the rhetoric involved in persuasion.

Keywords: Fiscal Education. Argumentation. Rhetoric. Pedagogical material.

ⁱ Mestre em Linguística pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: ismaelandrade@hotmail.com.

Introdução

O ato de cobrar tributos tem adquirido um novo matiz no Brasil e deixou de ser uma tarefa que se resume a uma simples imposição coercitiva da lei. Ao invés disso, o Estado tem procurado convencer a população entabulando um diálogo aparentemente amigável com o intuito de fazê-la pagar os tributos. Levando isso em consideração, estabeleceu-se um novo paradigma da relação entre o Estado e o contribuinte, chamado de Educação Fiscal (EF).

Por se tratar de um contato intelectual, em que o Estado busca a anuência do contribuinte para quitar as obrigações tributárias, escolheram-se, como suporte teórico para a análise da EF, as contribuições de Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005) a fim de que se descortinasse o percurso retórico-argumentativo para a propagação da EF. O objetivo deste artigo consiste, portanto, em descobrir as premissas da argumentação e as técnicas argumentativas, e como ambas se articulam para tornar a EF aceita na sociedade.

Para tanto, escolheu-se como *corpus* o material didático utilizado pela Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), composto de quatro volumes: Educação Fiscal no contexto social (BRASIL, 2004a); Relação Estado-sociedade (BRASIL, 2004b); Função social dos tributos (BRASIL, 2004c); Gestão democrática dos recursos públicos (BRASIL, 2004d). O material em questão busca promover a EF e se constitui como um instrumento do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), cujos objetivos serão explicados na seção seguinte.

Inicialmente, foi realizada a análise de toda a obra, mas, por ser muito extensa, foram feitas delimitações para atender às limitações da pesquisa. Tendo em vista que se trata de um estudo argumentativo, selecionaram-se apenas alguns trechos que contenham as premissas da argumentação e as técnicas argumentativas de forma a exemplificar o que ocorre ao longo de todo o material. De uma forma geral, deu-se especial relevo aos excertos que contenham definições, por condensarem de forma clara a posição do material didático frente às diversas questões que a EF se propõe a responder, como é o caso da cidadania e da democracia.

Quanto ao aspecto metodológico, o trabalho desenvolvido enquadra-se nos parâmetros da pesquisa qualitativa. A forma escolhida para realizar a abordagem de dados qualitativos foi a análise documental, cuja natureza

revelou-se como eminentemente interpretativista, em que se destaca a subjetividade do pesquisador (LÜDKE; ANDRÉ, 2013).

No primeiro tópico, será apresentada a EF, seu significado, objetivos e relevância histórica. Em seguida, serão explanadas algumas considerações gerais sobre a teoria da argumentação tal como foi concebida por Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, [1958]) e, por conseguinte, será realizado um estudo de argumentação aplicado ao *corpus* em que serão vistas as dissociações de noções, a definição na argumentação, as técnicas argumentativas e as premissas da argumentação¹.

1 Educação Fiscal

A relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, no contexto da modernidade, é marcada pelo frenesi da ordem perfeita e pela luta contra o caos (BAUMAN, 1999). Tal fato repercutiu também no caso específico da tributação: de um lado, o contribuinte, detentor de obrigações, tem que, por força de lei, pagar todos os tributos; de outro, o Estado tem o direito de arrecadar e punir os violadores da lei. Entretanto, antes mesmo do advento da democracia, esperava-se que o Estado correspondesse à obediência da população, por meio de políticas sociais.

A ideia de que a sociedade tem o direito de exigir uma contraprestação do Estado, que seja digna de toda a exigência tributária imposta pela lei, foi-se formando gradativamente na história. Na realidade brasileira, especialmente no período da ditadura militar, a cobrança da população foi sufocada e o direito não acompanhou o mesmo ritmo de evolução dos Estados Unidos e Europa Ocidental. Ao invés disso, a relação com o Estado foi conflituosa e desgastada, pois pagava-se muito e não se recebia o valor devido em troca². Em que pesem os avanços do período da redemocratização dos anos 1980, essa situação se estende até hoje, e foi dentro desse quadro de insatisfação popular que se instaurou a EF:

Historicamente, a relação Fisco e sociedade foi pautada pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo do pagamento dos tributos.

1 Focou-se apenas em algumas delas, pois uma análise argumentativa que tivesse a pretensão de ser exaustiva excederia o limite desse artigo.

2 De acordo com a pesquisa de Grzybovski e Hahn (2006), os brasileiros não acreditam que a receita tributária seja revertida adequadamente em benefícios sociais.

Para atenuar essa situação, encontramos na história do Fisco, no Brasil, iniciativas no sentido de esclarecer essa relação, objetivando aumento de arrecadação e diminuição do conflito entre Estado e Sociedade. (BRASIL, 2004a, p. 26)

A EF foi desenvolvida no Brasil por meio da implantação do Projeto Nacional de Educação Fiscal (PNEF). A ideia principal é desenvolver uma relação de parceria ou cooperação entre o Estado e os cidadãos. Isso é realizado de forma a conscientizá-los sobre o papel dos tributos: repassando-lhes o conteúdo necessário para que exerçam sua participação no controle dos gastos públicos bem como estimulando-os a adimplir com regularidade suas obrigações tributárias.

O PNEF busca inculcar, por meio da EF, novas práticas sociais, promovendo cursos e palestras sobre o tema – em escolas de ensino fundamental, médio e universidades –, reportando-se tanto aos alunos quanto aos profissionais de ensino (BRASIL, 2004a). Segundo a definição do próprio material didático:

Educação Fiscal deve ser compreendida como uma abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, **minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador**. A Educação Fiscal deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seus propósitos e da importância do controle da sociedade sobre o gasto público, através da participação de cada cidadão, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático (BRASIL, 2004a, p. 27, grifo nosso).

Essa busca por uma relação de proximidade entre o Estado e o cidadão se insere no quadro da *new public management* (nova gestão pública): o cidadão torna-se, de fato, um cliente que tanto remunera a Administração Pública adimplindo suas obrigações tributárias quanto exige qualidade dos serviços prestados pela Administração, a qual, como troca de toda carga tributária recolhida, deve oferecer o melhor serviço a um custo mínimo, almejando, com isso, uma eficiência e eficácia máximas. Assim sendo, a EF veio suprir a lacuna existente para tornar possível a construção dessa reciprocidade. Em outras palavras, por meio dela, o Estado busca a parceria com os cidadãos para que ambas as partes se ajudem mutuamente.

2 Teoria da argumentação: considerações introdutórias

A publicação do *Tratado da argumentação: a nova retórica*, de Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, [1958]), constituiu, nas palavras dos próprios autores, “uma ruptura com uma concepção da razão e do raciocínio, oriunda de Descartes” (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 1). Além disso, foi estabelecida uma vinculação, praticamente esquecida nos séculos passados, à velha tradição da retórica e da dialética gregas.

A partir da leitura da obra de Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 16), compreende-se argumentação como algo indissociável das ideias de adesão e de recusa, já que se presume a liberdade das pessoas de aceitar ou não as teses apresentadas ao assentimento – “toda argumentação visa à adesão dos espíritos e, por isso mesmo, pressupõe a existência de um contato intelectual”. Esse contato intelectual, definido entre o orador e seu auditório, é um requisito imprescindível para construir o âmbito da argumentação. E não apenas isso, é essencial para todo o desenvolvimento dela. Em seguida, para a efetivação desse contato, exige-se, como mínimo indispensável, uma linguagem em comum ou uma técnica que possibilite algum tipo de comunicação (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005).

Sendo a adesão o objetivo principal da argumentação, a concepção de Perelman & Olbrechts-Tyteca torna-se, portanto, uma teoria tipicamente centralizada no auditório (ALVES, 2005). Logo, não se pode desprezar o conhecimento daqueles que são alvos a serem conquistados pelo discurso. No entanto, quando se trata de auditório, é fundamental saber exatamente sua definição. Segundo Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 22), o auditório é “o conjunto daqueles que o orador quer influenciar com sua argumentação”. Isso significa que nem todos os ouvintes ou leitores fazem parte necessariamente do auditório. Os discursos dos políticos, por exemplo, muitas vezes não têm o interesse de convencer seus partidários, embora se dirijam a eles, mas de conseguir a adesão da opinião pública para, desta forma, pressionar seus partidários a aceitarem algum projeto de lei.

O auditório é, para Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 22), “construção do orador”, ou seja, constitui-se apenas como uma criação do orador e depende totalmente dele para sua existência. Desta forma, para que a argumentação seja eficaz, é necessário que o orador conceba ou tenha uma

ideia do seu auditório de forma que mais se aproxime da realidade. Assim, conforme pontuaram Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 26-27):

O importante, na argumentação, não é saber o que o próprio orador considera verdadeiro ou probatório, mas qual é o parecer daqueles a quem ela se dirige. Sucede com um discurso, para citar uma comparação de Gracián, “o mesmo que com um festim, em que as carnes não são preparadas para o paladar do cozinheiro, mas para o dos convivas”.

De acordo com o trecho supracitado, o valor do auditório se torna tão importante por conta de toda a argumentação ser desenvolvida a partir do seu conhecimento. Logo, o discurso do orador fica condicionado ou se adapta em função do seu auditório.

Outro ponto importante é a distinção que Michel Meyer (2007), por seu turno, estabelece entre retórica e argumentação: a primeira aborda a pergunta pelo viés da resposta, apresentando-a como desaparecida, portanto, resolvida, tornando-se uma argumentação condensada; a segunda tem, como ponto de partida, a pergunta explicitada para resolver o ponto controverso entre as pessoas. Ainda na retórica, a forma e o estilo preenchem a função de dissimular as divergências existentes entre o orador e o seu auditório, ou seja, as discordâncias são sutilmente deixadas de lado. Por outro lado, na argumentação, essa função tem um papel menor. No entanto, Meyer (2007, p. 69) enfatiza que “a retórica e argumentação visam à mesma coisa, ou seja, à aceitação da resposta”. Meyer (2007, p. 25) resume seu conceito de retórica como “a negociação da diferença entre os indivíduos sobre uma questão dada”.

3 O percurso argumentativo da Educação Fiscal

A EF apresenta uma nova leitura da obrigação histórica de submissão do cidadão ao Estado em termos de contraprestação pecuniária. Não se trata mais de um Estado que obriga, por meio da lei e das ameaças de violência, que todos paguem seus tributos. A perspectiva jurídica de que todos estão submissos ao Estado, estabelecendo com isso uma ordem sólida – como se o simples fato de uma obrigação disposta na lei fosse razão suficiente para reclamar a submissão de todos –, foi remodelada pela EF. Ao invés disso, procurou-se romper com essa visão de um Estado totalitário perante a sua população e sair em defesa da abertura política, permitindo que a sociedade fiscalize o orçamento e a sua execução e se sinta incluída no processo

democrático, ou, ainda, trata-se de convidá-la a participar do poder político. O Estado deixa de lado suas prerrogativas e procura amigavelmente convencer a população a honrar seus compromissos em troca de uma extensão dos processos democráticos que garanta, no âmbito político, uma participação popular mais efetiva. Tal ideia se confirma no material didático:

No momento em que o indivíduo passa a perceber a dinâmica e a importância desses processos [educação de qualidade para todos; sistema tributário isonômico; processo orçamentário com efetiva participação popular] para sua vida, há grande possibilidade de mudança de paradigma. **Fica mais explícito que o tributo é a contribuição de todos para construirmos uma sociedade mais justa, o que só será possível com o controle popular do gasto público.** Essa consciência estimula a mudança de comportamento em relação a sonegar e malversar recursos públicos, atos que passam a ser repudiados como crimes sociais, uma vez que retiram dos cidadãos que mais dependem do Estado as condições mínimas para que tenham dignidade e esperança de construir seu futuro com autonomia e liberdade (BRASIL, 2004a, p. 25, grifo nosso).

Há uma ideia subjacente neste excerto: o Estado repassa para o cidadão a responsabilidade pelo aprofundamento dos processos democráticos (tornar a sociedade mais justa por meio do controle dos gastos públicos). Em outros trechos que serão citados adiante, o Estado dá a entender que a sua parte, que consiste no destino das verbas arrecadadas para promover o bem público e em oferecer uma infraestrutura que possa garantir o direito de exercício político da população, já está pronta. Assim sendo, o cidadão está com a responsabilidade na mão, cabendo a ele ser ativo. Diante disso, a participação política que é, *a priori*, apenas um direito, transforma-se em dever.

Essa passagem do direito para o dever foi construída com fundamento na definição de dois conceitos: cidadania e ética. Com o fito de estabelecer um acordo com o auditório, utilizou-se a definição na argumentação para formar noções de cidadania e ética, de um lado, e para dissociar o par argumentativo direito/dever, de outro. Contudo, vejamos primeiramente o que significam essas técnicas argumentativas.

Ao invés de vincular um princípio ao acontecimento, ou de fundamentar uma ligação entre duas coisas distintas, as dissociações consistem em técnicas de ruptura e geralmente servem como um método eficiente para dissuadir alguém e mostrar-lhe o erro: “a técnica de ruptura de ligação consiste, pois, em afirmar que são indevidamente associados elementos que deveriam ficar separados e independentes” (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 467-468). Quando se está diante de uma dissociação de noções, ocorre um

remanejamento dos conceitos, modificando a estrutura que procura desmontar, realocando as noções que estão implícitas. As dissociações não tratam a ligação como algo simplesmente inexistente, mas reestruturam-na sob outro prisma.

Tal foi o que ocorreu nessa inversão de o direito de participação política ser considerado como um dever. Foi um verdadeiro *tour de force*, e a técnica argumentativa utilizada para realizar essa dissociação foi o uso das definições para os termos “ética” e “cidadania”. A definição, para ser considerada como argumento, deve se reportar a um objeto que, para ser explicado, não deve ser simplesmente algo já entendido tacitamente, mas deve dar azo a uma justificação argumentativa. Dentre as classificações de Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 239) sobre o papel da definição na argumentação, enquadra-se no material didático a definição normativa:

As definições normativas, que indicam a forma que se quer que uma palavra seja utilizada. Tal nome pode resultar de um compromisso individual, de uma ordem destinada a outros, de uma regra que se crê que deveria ser seguida por todos.

É o caso do termo “ética”, que, no *corpus*, ganha um significado diferenciado a ponto de conduzir o leitor a crer que o seu direito de participar da política deva ser encarado como uma obrigação. A estratégia de redefinir ética é, justamente, utilizar-se disso como lastro para dissociar o par argumentativo direito/dever, conferindo ao termo “direito” características costumeiramente atribuídas ao dever, dissociando, por isso, a noção dada pelo senso comum.

A definição é um instrumento da argumentação quase-lógica. É também um instrumento da dissociação nocional, notadamente todas as vezes que ela pretende fornecer o sentido verdadeiro, o sentido real da noção, oposto ao seu uso habitual ou aparente (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 504).

No trecho a seguir do material didático, a definição de ética remodelou o par direito/dever:

A ética impõe ao sujeito moral uma exigência de se tornar ativo ante a realidade social que o cerca. O sujeito moral, portanto, não é um objeto sobre o qual todas as influências e determinações externas são exercidas. Para Marilena Chaui, em seu livro: *Convite à Filosofia*, o sujeito moral passivo é um ser livre, autônomo e responsável pelos próprios atos: “Passivo é aquele que se deixa governar e arrastar por seus impulsos, inclinações e paixões, pelas circunstâncias, pela boa ou má sorte, pela opinião alheia, pelo medo do outro, pela vontade de um outro, não exercendo sua própria consciência, vontade,

liberdade e responsabilidade” (CHAUI, 2000, p. 434) (BRASIL, 2004b, p. 44, grifo nosso).

A ideia é mostrar que o Estado brasileiro, por ser democrático e possuir diversos programas de interesse social e uma legislação supostamente adequada para garantir uma participação popular efetiva no orçamento público, já está pronto para a EF. Cabe somente ao cidadão, por sua vez, assumir sua posição ética para exercer com democracia e responsabilidade seu papel de cidadão participativo (pagando seus tributos, bem como exigindo melhorias sociais).

A mesma estratégia de definição também foi utilizada quando da discussão sobre o tema da cidadania. Ao abordá-lo, o material didático começa relatando o conteúdo genérico atribuído ao termo: o direito que o cidadão tem de participar dos destinos da cidade ou, num sentido normativo, o “direito a ter direitos”.

Segundo Cardoso (2002), a cidadania é entendida como “o direito da pessoa em participar das decisões nos destinos da cidade por meio da ekklesia, assembleia popular, na ágora, praça pública onde se reunia para deliberar sobre decisões de comum acordo”.

Ao lado desse enfoque político, encontramos definições normativas de cidadania. Para Hannah Arendt, é o “direito de ter direitos” (ARENDR apud FRITOLA, p. 52); para Maria Cristina dos Santos Cruanches, é o “direito de todos a ter todos os direitos iguais” (CRUANHES apud FRITOLA, op. cit, p. 52) (BRASIL, 2004b, p. 33).

Após essas definições já aceitas pelo senso comum, passou-se a considerar que esse conceito de cidadania, na verdade, está minimizando aquilo que seria o seu real sentido: consciência de direitos e deveres nas dimensões civis, políticas e sociais. Assim sendo, imiscuiu-se também a noção de dever quando se redefiniu a cidadania:

O pedagogo e filósofo Moacir Gadotti (1998) ressalta o aspecto ético do termo, ao defini-lo como a “consciência de direitos e **deveres** no exercício da democracia”. No entanto, o conceito de cidadania não se esgota nessa dimensão formal, ético-político-jurídica [...].

T.H. Marshall (1967) desenvolveu a distinção entre as várias dimensões da cidadania a partir dos direitos que lhe são inerentes, classificando-as em: Direitos civis [...], Direitos políticos [...], Direitos sociais (BRASIL, 2004b, p. 34, grifo nosso).

A ideia de “dever” inserida no conceito de cidadania é reforçada quando o material didático, de forma sutil, aponta a omissão do cidadão como causa da corrupção da *res pública*, assinalando que, se houvesse um maior controle social, tais práticas seriam coibidas.

Apesar de a promoção da cidadania estar presente em vários artigos da Carta Magna, é notório o desconhecimento dos direitos e deveres por parte da população. Diariamente, por exemplo, a mídia estampa práticas de corrupção associadas à “coisa pública”, comportamento advindo de alguns traços culturais que acabaram por conformar nossa identidade, o já aclamado “jeitinho brasileiro”, **revelando a necessidade de maior controle social** (BRASIL, 2004b, p. 35, grifo nosso).

Assim sendo, ao mesmo tempo que as ideias de ética e cidadania são redefinidas – a primeira pelo deslocamento do seu senso comum para um sentido singular de ativismo político; a segunda, associada ao direito de ter direitos, mas ressignificada como direitos e deveres –, são também constituídas como o uso da definição para formação de noções, são utilizadas para dissociar o par argumentativo direito/dever. O uso da definição nesse contexto é, portanto, duplo, duas faces de uma mesma moeda.

Além disso, ao encerrar-se o tópico sobre o tema da cidadania, conclui-se com a citação clássica de Rousseau (apud BRASIL, 2004a, p. 35): “Quando alguém disse dos negócios do Estado: que me importa? – pode-se estar certo de que o Estado está perdido”. Observa-se, portanto, que o par argumentativo direito/dever foi remodelado na discussão sobre ética e cidadania para, a partir disso, reconstruí-lo com vistas a servir de lastro para a tese de que a vivência de uma democracia plena exige apenas que o cidadão mostre uma atitude de interesse e exerça seu direito ou dever de governar – tal como sugere a própria noção etimológica de democracia (*dēmokratía* ou “governo do povo”). Ao citar Rousseau, o material didático assume como condição de existência do Estado democrático a própria participação popular, não apenas desejando-a, mas exigindo que a população tome parte daquilo que é de seu interesse, sob pena de falência do próprio Estado.

Além dessa citação de Rousseau, há diversas referências aos cânones no *corpus* que são usados como argumento de autoridade, ou seja, segundo os autores da Nova Retórica, o material:

[...] utiliza atos ou juízos de uma pessoa ou de um grupo de pessoas como meio de prova a favor de uma tese [...]. [...] as autoridades invocadas são muito variáveis: ora será o “parecer unânime” ou a “opinião comum”, ora certas

categorias de homens, “os cientistas”, “os filósofos”, “os profetas”; por vezes a autoridade será impessoal: “a física”, “a doutrina”, “a religião”, “a Bíblia”; por vezes se tratará de autoridades designadas pelo nome (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 348-350).

Contudo, quando se remete às obrigações de o Estado fornecer ao cidadão uma estrutura adequada para que este se associe, o *corpus* não deixa dúvidas de que o Brasil é, praticamente, um modelo, constituindo-se em uma robusta estrutura que assegure ao cidadão uma participação efetiva – não apenas ilusória. Para tanto, há o discurso laudatório do arcabouço legislativo (especialmente a lei de responsabilidade fiscal), a criação do portal da transparência, dos conselhos e do orçamento participativo. Entretanto, haja vista que dificilmente o auditório seria convencido de que o Brasil tenha um regime democrático exercido plenamente – um país perfeito –, sustentou-se a ideia de que a nação passa por um processo contínuo de aperfeiçoamento.

Seguindo esse rumo, além de valer-se do prestígio de autores renomados, utilizou-se também o argumento da superação, que estabelece a noção de um ideal inalcançável em que cada fase é apenas um obstáculo para se chegar à próxima – nunca se está realmente bom o suficiente. Insiste-se, assim, na possibilidade de ir sempre mais longe: “o que vale não é realizar certo objetivo, alcançar certa etapa, mas continuar, superar, transcender” (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 328). Essa técnica é observada no *corpus* quando do estímulo para a participação popular no campo da política e quando se mostram os incrementos na máquina administrativa que revelem o aprofundamento do regime democrático:

Apesar de ter tantos princípios e regras, de impor restrições e até mesmo prever sanções criminais, para a LRF “é melhor prevenir do que punir”. Para tanto, dar o máximo de transparência às coisas e contas públicas é um avanço. Todos os relatórios, demonstrativos e balanços são de acesso público e amplo, inclusive por meio eletrônico (BRASIL, 2004d, p. 47).

A administração pública deve trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública. Assim, a ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, valoriza e desenvolve as noções de cidadania. Para alcançar essa realidade, o governo federal oferece aos cidadãos um portal que possibilita o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: o Portal da Transparência. Por meio dele, qualquer cidadão pode ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade. Basta acessar, na internet, o endereço: www.portaldatransparencia.gov.br (BRASIL, 2004d, p. 47-48, grifo nosso).

Quanto ao orçamento participativo, verifica-se que, a despeito de a lei orçamentária ser de iniciativa do Poder Executivo, o cidadão é convidado a participar tanto da sua elaboração – proposta dúbica, já que depende da forma como se conduz o início desse processo que, *a priori*, é exclusivo do Executivo –, quanto da sua execução, estabelecendo, assim, uma forma de controle social. A lei orçamentária é tratada como um “contrato entre o governo e a população sobre o que deve ser feito em prol de todos” (BRASIL, 2004d, p. 59).

Dependendo da forma como o Poder Executivo conduz esse processo, os cidadãos têm a possibilidade de participar ativamente já na fase de elaboração da proposta. É o que se tem denominado de orçamento participativo, caso em que os cidadãos são chamados a opinar sobre a destinação da receita orçamentária estimada para o próximo ano. Além disso, os cidadãos podem participar da fase seguinte, de discussão da proposta encaminhada ao Legislativo. Essa participação é importante, pois lhes permitirá entender como o orçamento foi elaborado e os capacitará para fiscalizar o gasto desses recursos orçamentários (BRASIL, 2004d, p. 59).

Caso o cidadão julgue a execução orçamentária como falha, tal fato se repercutirá tão somente nas urnas, daí o termo “eleitor” – citado no excerto seguinte. A escolha do voto em outros políticos que não sejam aqueles que gerem o poder público é o poder de juízo do povo; e a urna, provavelmente, é o papel de lavratura da sua sentença condenatória.

Como antes assinalado, a estrutura final do Orçamento é definida pelo Poder Legislativo, que discute a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, emenda-a (ou não) e aprova-a. Uma vez aprovado, o Orçamento pode ser visto como **um contrato entre o governo e a população sobre o que deve ser feito em prol de todos**. A execução orçamentária, ou seja, a arrecadação e o gasto dos recursos do orçamento devem ser acompanhados pela sociedade. Quando **um eleitor for julgar a administração de um governante, deve analisar criteriosamente o Orçamento executado, que reflete as verdadeiras prioridades do administrador público** (BRASIL, 2004d, p. 59, grifo nosso).

Dada a abertura do Estado para a participação popular por meio do orçamento participativo, o que falta para haver um melhor desempenho orçamentário? Depreende-se do *corpus* que o Estado não precisa realizar mais nada além do que já fez, e a obrigação de fazer foi deslocada para o cidadão, o qual tem o dever de ser proativo:

É preciso que todos tenham a consciência de que o processo orçamentário não é e não pode ser algo frio, somente para técnicos, distante da realidade do cidadão. O Orçamento Participativo permite, à comunidade, participar das diversas etapas de elaboração do Orçamento [...], contribuir para a elaboração

do Orçamento anual e participar de sua execução pelo acompanhamento da aplicação dos gastos públicos são meios pelos quais os cidadãos organizados podem ter um controle social e exercer a sua cidadania (BRASIL, 2004d, p. 59).

A tentativa de transferir para o cidadão a responsabilidade pelo aprofundamento da democracia, a melhoria do controle dos gastos públicos e a fiscalização do comportamento dos agentes públicos pode-se revelar, contudo, malograda se não estiver bem assentada a ideia de que o Estado, por sua vez, já fez sua parte pela eficiência do controle institucional, do rigor legislativo e de instrumentos que garantam uma efetiva participação popular. Em outras palavras, se considerada como verdade a premissa de que a construção de um Estado democrático é precedida de um contrato social (ROUSSEAU, 2001) entre o Estado e a população, então, para que o este possa declarar a famigerada cláusula *exceptio non adimplenti contractus* (exceção do contrato não cumprido), é necessário que não apenas prove o descumprimento da outra parte pela não realização da democracia como também demonstre que honrou as obrigações que lhe foram impostas pelo contrato.

Por ser a construção de uma democracia um ato complexo – depende de uma combinação de atos em que o Estado faz a sua parte e o cidadão coopera –, o material didático empenhou-se em tornar inquestionável que o Estado já cumpriu a tarefa que lhe cabia, valendo-se, para isso, de três instrumentos, os quais Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005) classificam como premissas da argumentação: fatos, verdades e presunções.

Os fatos são realidades objetivas e dispensam a argumentação, sendo, por isso, tomados como uma verdade tácita:

[Os fatos] se referem a uma realidade objetiva e designariam, em última análise, citando H. Poincaré, “o que é comum a vários entes pensantes e poderia ser comum a todos” [...] os fatos são subtraídos, pelo menos provisoriamente, à argumentação, o que significa que a intensidade de adesão não tem de ser aumentada, nem de ser generalizada, e que essa adesão não tem nenhuma necessidade de justificação. A adesão ao fato não será, para o indivíduo, senão uma reação subjetiva a algo que se impõe a todos (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005, p. 75).

Constam no *corpus* os seguintes fatos que apontam para a postura idônea do Estado: o Brasil tem leis para assegurar a participação popular (por exemplo: Lei de Responsabilidade Fiscal, garantias da Constituição Federal aos direitos políticos, civis e sociais); é um país democrático (os políticos são

eleitos pelo povo como mostra percurso histórico em Brasil (2004b), resumindo desde o período colonial até o governo democrático atual); o Brasil tem estrutura para receber a participação popular (por exemplo: portal da transparência, previsão constitucional de lei de iniciativa popular, acesso livre à justiça etc.). Esses mesmos fatos são usados para embasar o já comentado argumento de superação: o Estado está continuamente evoluindo a uma democracia ideal.

Já as verdades, segundo Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 75), relacionam-se com as ligações entre os fatos:

Aplicamos, ao que se chamam *verdades*, tudo o que acabamos de dizer dos *fatos* [...] designar-se-ão de preferência com o nome de *verdades* sistemas mais complexos, relativos a ligações entre fatos, que se trate de teorias científicas ou de concepções filosóficas ou religiosas que transcendem a experiência.

Assim sendo, o *corpus* procurou reunir os três fatos principais (arcabouço legal, político e administrativo) para propagar a seguinte verdade: o Estado tem feito o possível para permitir a participação popular. Apesar de não estar explícita, tal verdade emana das entrelinhas do material didático de forma tão persuasiva que, se pronunciada ou defendida, não teria o mesmo efeito, pois permitiria ao leitor levantar suspeitas oriundas das sucessivas falhas cometidas pelo Estado e acusadas pela história do Brasil. O próprio silêncio em torno dessa questão é plausível retoricamente, e, se esta fosse discutida, já não seria mais uma presunção, mas o próprio objeto de acordo o que dificultaria a adesão do auditório (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 2005).

Quanto às presunções, referem-se àquela premissa implícita, mas que não se confunde com os fatos e, muito menos, com a verdade. Diferentemente desses, Perelman & Olbrechts-Tyteca (2005, p. 79) afirmam que as presunções não gozam de tanta credibilidade e, mais cedo ou mais tarde, terão de ser reforçadas:

[...] a adesão às presunções não é máxima, espera-se que essa adesão seja reforçada, num dado momento, por outros elementos [...]. Para conservar o seu estatuto [das presunções], não há necessidade portanto de separá-las de uma eventual argumentação prévia [...]. [O] mais das vezes as presunções são admitidas de imediato, como ponto de partida das argumentações.

A presunção que se insinua em todo o *corpus* é o desejo de o Estado querer a participação popular fiscalizando as atividades do legislativo e

executivo, auxiliando os membros destes poderes na elaboração do orçamento e julgando-os nas urnas. Essa boa vontade pode ser questionada, pois a própria história do Brasil acusa que os interesses do Estado muitas vezes não corresponderam aos anseios da população. Suprindo possíveis objeções, fortaleceu-se essa presunção especialmente por meio do argumento de autoridade. Citaram-se, portanto, autoridades que defendem a boa vontade do Estado em querer a participação popular: “A democracia, segundo Abraham Lincoln, é o governo do povo, pelo povo e para o povo. É o modo de partilha de poder em que o povo participa da gestão e das decisões fundamentais do Estado” (BRASIL, 2004b, p. 33).

O pensamento supracitado de Lincoln defende a presunção em análise, mas pode ser mais bem compreendida se explicada pelo silogismo aristotélico. A primeira premissa (P.1): a democracia é do/para/pelo povo; a segunda premissa (P.2): o Brasil é um país democrático; e a sua conclusão (C): o Brasil é do/para/pelo povo. Com base nesse raciocínio, Lincoln convida o povo para que participe dos negócios típicos de Estado – do contrário, não poderia haver democracia.

Observa-se que a disposição dos fatos, a verdade imanente de que o Estado tem permitido ou tomado atitudes no sentido de incentivar a participação popular e a presunção de boa vontade em querer a presença da sociedade para decidir os desígnios da nação caminham solidariamente e são postas de forma quase imperceptível sem que haja uma discussão se é viável ou não concordar com essas premissas da argumentação. É nesse sentido, portanto, que a EF, tal como disposta no material didático, é eminentemente retórica, pois parte já da resposta e põe essas premissas como se já acordadas tacitamente. A EF esquiva-se do confronto das possíveis objeções e, em contrapartida, lança nas mãos do cidadão o destino de uma democracia financiada por receitas tributárias.

Considerações finais

A EF busca instituir um novo paradigma da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade de forma a remediar o desgaste histórico que desaponta a população. Dessa vez, optou-se por uma abordagem amigável, em que o próprio Estado vem em defesa do exercício da cidadania estimulando a participação popular em questões pertinentes ao governo da

nação: orçamento, fiscalização dos agentes públicos e da execução orçamentária. A EF é, portanto, um veículo para aprofundar os processos democráticos e para recuperar a confiança dos brasileiros de que o Estado vale aquilo que se paga.

Como seria possível firmar um acordo com um auditório tão amplo? O percurso retórico-argumentativo estudado nesse artigo aponta apenas para o material didático e seria necessário averiguar, em pesquisa de campo, o que a sociedade brasileira tem a dizer acerca da EF, para, a partir disso, descobrir se o acordo almejado pelo Estado foi realmente realizado. Verificou-se, contudo, que a presença das premissas da argumentação, especialmente quanto à ordenação dos fatos e das técnicas argumentativas (dissociação de noções, definição na argumentação, superação e autoridade), está articulada para convencer de que até mesmo os problemas na conjuntura política devem ser vistos, *a contrariu sensu*, como uma passagem histórica que integra um *continuum* de um quadro mais amplo de evolução política que caminha de uma democracia representativa para o aprofundamento dos processos democráticos. A EF, com base na interação de democracia, ética e cidadania, salvaguarda a imagem prejudicada do Estado ante a sociedade defendendo que ele certamente está interessado em oferecer como contrapartida ao pagamento de tributos investimentos cada vez maiores para a promoção do bem público. Possíveis diferenças de interesses são ignoradas e apela-se sistematicamente para a convergência: o cidadão é posto em um lugar de privilégio, de um lado, e o poder do Estado é minimizado, de outro:

4.3 Valores

Da Educação Fiscal

- Superioridade do homem sobre o Estado;
- Liberdade;
- Igualdade;
- Justiça social (BRASIL, 2004a, p. 27, grifo do autor).

A EF procura a todo momento apagar a diferença de interesses entre o Estado e a sociedade: praticamente, por existir uma democracia, o cidadão é quem tanto decide quanto financia o rumo da *res pública*, responsabilizando-se por um eventual malogro oriundo, respectivamente, de sua omissão na participação política e de sua sonegação fiscal.

Referências

ALVES, Marco Antônio Sousa. **A argumentação filosófica: o conceito de auditório universal em Perelman**. Belo Horizonte, 2005. 150f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Minas Gerais.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. 1.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. Caderno 1. Brasília: ESAF, 2004a. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-educacao-fiscal-navigation/foldero/menu_sitios_materialdidatico/Material-Cadernos?_afLoop=480184830069000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A1722189&_adf.ctrl-state=1390jr1zoh_421>. Acesso em: 09 mar. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Relação Estado - Sociedade**. Caderno 2. Brasília: ESAF, 2004b. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-educacao-fiscal-navigation/foldero/menu_sitios_materialdidatico/Material-Cadernos?_afLoop=480184830069000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A1722189&_adf.ctrl-state=1390jr1zoh_421>. Acesso em: 09 mar. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função social dos tributos**. Caderno 3. Brasília: ESAF, 2004c. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-educacao-fiscal-navigation/foldero/menu_sitios_materialdidatico/Material-Cadernos?_afLoop=480184830069000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A1722189&_adf.ctrl-state=1390jr1zoh_421>. Acesso em: 09 mar. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**. Caderno 4. Brasília: ESAF, 2004d. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/sitios/sitios-educacao-fiscal-navigation/foldero/menu_sitios_materialdidatico/Material-Cadernos?_afLoop=480184830069000&datasource=UCMServer%23dDocName%3A1722189&_adf.ctrl-state=1390jr1zoh_421>. Acesso em: 09 mar. 2014.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, n. 5, v. 40, p. 841-864, set./out. 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

SANTOS, Ismael Andrade. A retórica da Educação Fiscal: O percurso argumentativo do novo paradigma da relação entre o Estado e a sociedade. **EID&A - Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação**, Ilhéus, n. 7, p. 86-103, dez.2014.

MEYER, Michel. **A Retórica**. São Paulo: Ática, 2007.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. **Tratado da Argumentação**: a nova retórica. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Martins Fontes: São Paulo, 2001.