



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

SORAIA BATISTA CAVALCANTI

**O DISCURSO NO MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS DA
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Recife

2018

SORAIA BATISTA CAVALCANTI

**O DISCURSO NO MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS DA
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof.º. Dr. Denílson Bezerra Marques

Recife

2018

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C376d Cavalcanti, Soraia Batista
O discurso no manual de boas práticas consultivas da Advocacia-Geral da União / Soraia Batista Cavalcanti. - 2018.
122 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Denílson Bezerra Marques.
Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018.
Inclui referências e anexos.

1. Consultoria. 2. Boas práticas. 3. Administração pública. I. Marques, Denílson Bezerra (Orientador). II. Título.

351 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2019 – 006)

SORAIA BATISTA CAVALCANTI

**O DISCURSO NO MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS DA
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos parciais para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

Aprovada em: 21/12/2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Denílson Bezerra Marques (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Rosane Maria Alencar da Silva (Examinadora Externa)

Universidade Federal de Pernambuco

Dr. Leonardo Pinheiro Mozdzenski (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, interpretando a palavra Deus não como um ser superior e distante, mas como aquele que me acompanhou e se revelou no discurso de todas as pessoas amigas que encontrei pelo caminho. Uma delas foi o meu querido orientador Prof. Dr. Denílson, um grande e admirado mestre, que deixou que eu percorresse os meus próprios caminhos, sempre disposto a escutar, ensinar e aprender, um ser humano fascinado pelo conhecimento, que tive o privilégio de conhecer nessa caminhada. Outra pessoa foi o Dr. Leonardo Mozdzenski, um colega da turma de Letras da UFPE que reencontrei nessa jornada. Um amigo inteligente e muito generoso comigo.

Esse mesmo Deus também se fez presente no discurso dos professores, amigos e familiares. Dentre eles, especialmente aqueles que muito amo: meus pais, Daylton e Dulcinete, meu irmão Saulus e meu esposo Jobison. Assim também, todos os autores que falaram antes, toda a memória discursiva que possibilitou aqui todo o dizer.

Pois o que é tudo senão o que pensamos de tudo?

(PESSOA, F. 1985. p. 109)

RESUMO

A possibilidade de o ser humano se relacionar com o outro encontra-se permeada pela linguagem. O discurso, segundo Orlandi (1999), é a prática de linguagem na qual se observa o homem falando, interagindo. Compreendendo-se a importância dos discursos em nossa sociedade, especialmente os constantes em instrumentos de comunicação voltados à Administração Pública, buscou-se analisar o funcionamento discursivo evidenciado nos textos do *Manual de Boas Práticas Consultivas* da Advocacia-Geral da União (MBPC), em sua 4ª edição, segundo a teoria da Análise do Discurso de origem francesa. Tentou-se, a partir da seleção de determinados enunciados de Boas Práticas Consultivas (BPC) do *Manual*, realizar uma análise discursiva, delineando as formações ideológicas, as formações discursivas, as práticas discursivas e as condições de produção dos discursos. Estabeleceram-se sete eixos temáticos: Eixo 1: Sobre a denominação “Manual de Boas Práticas”; Eixo 2: Fiscalização x Orientação; Eixo 3: A responsabilidade consultiva; Eixo 4: Sustentabilidade; Eixo 5: A linguagem jurídica nas consultorias; Eixo 6: Intervenção textual – o processo de revisão do *Manual*; Eixo 7: Consultoria x Assessoria. Também foram verificadas as formações imaginárias acerca do objeto simbólico *Manual*, a partir da análise de algumas falas no evento de lançamento do MBPC, ocorrido em 02/12/2016, no auditório da Escola da Advocacia-Geral da União, em Brasília – DF. A pesquisa, em determinados momentos, se valeu da análise comparativa entre os enunciados BPC da 3ª e 4ª edições do *Manual*. O resultado das análises evidenciou que as “boas práticas” consultivas, a depender das formações ideológicas e discursivas que aderem, podem ser interpretadas como “más práticas” consultivas. Os sentidos em torno do que é bom ou ruim não são transparentes, são opacos. Observou-se que o discurso no *Manual* encontra-se filiado a formações ideológicas gerencialistas, ancoradas em formações discursivas gerenciais e burocráticas, assumindo aproximação tanto com práticas discursivas de consultoria sistêmica (flexível; descentralizada; não fiscalizadora, com espaço para interlocução), quanto com práticas discursivas de consultoria normativa (mais controladora; concentrada num discurso de verdade; onde a *expertise* está a serviço do outro, não construída com o outro).

Palavras-chave: Discurso. Consultoria. Boas Práticas. Administração Pública.

ABSTRACT

The possibility of the human being to relate to the other is permeated by language. Discourse, according to Orlandi (1999), is the practice of language in which man is observed speaking, interacting. Understanding the importance of discourses in our society, especially those contained in communication tools aimed at the Public Administration, we sought to analyze the discursive functioning evidenced in the texts of the *Manual of Good Practices Consultative* of the Advocacia-Geral da União (MGPC), in its 4th edition, according to the theory of French Discourse Analysis. From the selection of certain statements of Good Practices Consultative (GPC) of the *Manual*, a discursive analysis was designed, delineating the ideological formations, the discursive formations, the discursive practices and the conditions of the discourse production. Seven thematic axles were established: Axle 1: About the denomination “Manual of Good Practices”; Axle 2: Supervision x Orientation; Axle 3: Advisory responsibility; Axle 4: Sustainability; Axle 5: Legal language in consulting; Axle 6: Textual intervention - the revision process of the *Manual*; Axle 7: Consulting x Advisory. We also verified the imaginary formations about the symbolic object *Manual*, based on the analysis of some statements in the launch event of the MGPC, occurred on 12/02/2016, at the auditorium of the School of Advocacia-Geral da União, in Brasília – DF. The research, at certain moments, was based on the comparative analysis between the GPC statements of the 3rd and 4th editions of the *Manual*. The results of the analyzes showed that “good practices” consultative, depending on the ideological and discursive formations that they adhere to, can be interpreted as “bad practices” consultative. The senses around what is good or bad are not transparent, they are opaque. It was observed that the discourse in the *Manual* is linked to managerial ideological formations, anchored in managerial and bureaucratic discursive formations, assuming an approach both to discursive practices of systemic consulting (flexible; decentralized; non-supervising, with space for dialogue) and discursive practices of normative consulting (more controlling; focused on a discourse of truth; where the expertise is at the service of the other, not built with the other).

Keywords: Discourse. Consulting. Good Practices. Public Administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	ANÁLISE DO DISCURSO
ACD	ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO
ACDJ	ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO JURÍDICO
AGU	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
BPC	BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS
FD	FORMAÇÃO DISCURSIVA
FI	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA
MBPC	MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS
MBPF	MANUAL DE BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
UFPE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	METODOLOGIA.....	17
1.2	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DO DISCURSO (AD).....	22
1.3	REVISÃO DE LITERATURA.....	30
2	CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DO DISCURSO E CONSTRUÇÃO DO APARATO ANALÍTICO.....	34
2.1	IDEOLOGIA E FORMAÇÕES IDEOLÓGICAS	34
2.2	O PÚBLICO E O PRIVADO	40
2.3	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SUJEITO	43
2.4	MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO: UM BREVE PANORAMA.....	46
2.5	FORMAÇÕES DISCURSIVAS E PRÁTICAS DISCURSIVAS DE CONSULTORIA	53
2.5.1	Consultorias Jurídicas.....	55
2.6	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.....	57
2.7	O PARECER JURÍDICO.....	62
2.7.1	Os Efeitos do Parecer Jurídico e a Responsabilidade do Parecerista.....	62
2.7.2	A Estrutura do Parecer Jurídico.....	66
2.8	O MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS (MBPC).....	70
3	ANÁLISES.....	76
3.1	FORMAÇÕES IMAGINÁRIAS SOBRE O MBPC.....	76
3.2	EIXOS DE ANÁLISES.....	82
3.2.1	Eixo 1 – Sobre a Denominação “Manual De Boas Práticas”	82
3.2.2	Eixo 2 – Fiscalização X Orientação	86
3.2.3	Eixo 3 – Os Sentidos da Consultoria Jurídica e da Assessoria.....	88
3.2.4	Eixo 4 – Sustentabilidade	94

3.2.5	Eixo 5 – A Linguagem Jurídica nas Consultorias.....	98
3.2.6	Eixo 6 – Intervenção Textual – O Processo de Revisão do Manual.....	101
3.2.7	Eixo 7 – Consultoria X Assessoria.....	104
4	RECAPITULAÇÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
	REFERÊNCIAS	116
	ANEXO A - PARECER JURÍDICO.....	122

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o discurso revelam-se como um interessante campo de estudo para a compreensão da construção dos sentidos, considerando a singularidade do sujeito, seu espaço social e histórico. Cada indivíduo utiliza uma linguagem produto de uma vivência, consubstanciada em uma ideologia, que influencia os que estão a sua volta, repercutindo nas instituições das quais faz parte, conforme os pressupostos da Teoria da Análise do Discurso (AD) de origem francesa.

A possibilidade de o ser humano se relacionar com o outro está entrelaçada pela linguagem. É através dela que desenvolvemos laços afetivos, que exprimimos sentimentos, que argumentamos, que formamos o nosso próprio convencimento e o dos outros. Quando nascemos os discursos já estão em processo e somos atravessados por eles. De fato, as palavras, as ideias, os conceitos, não se originam em nós. “As palavras simples do nosso cotidiano já chegam até nós carregadas de sentidos que não sabemos como se constituíram e que no entanto significam em nós e para nós” (ORLANDI, 1999, p. 20). O que não implica dizer que não exista singularidade na forma como somos atravessados por esses sentidos. Tanto a língua quanto a história nos afetam. Daí a possibilidade de poder formular textos marcados por construções ideológicas que representam nossa condição de sujeito discursivo, situado numa perspectiva linguístico-histórica no mundo.

Segundo Orlandi (1999, p.21), “o discurso é efeito de sentido entre interlocutores”. O que significa dizer que os discursos não revelam somente sentidos atrelados aos significados prescritos no dicionário; revelam mais que isso, pois levam em conta os sujeitos, a história, a ideologia, resultando em efeitos de sentido, sujeito a constantes transformações.

A Análise do Discurso, portanto, segundo a mesma autora, interessa-se por homens falando, pelas palavras em movimento, correlacionando os efeitos de sentido produzidos pelos sujeitos com a história e com a ideologia. Pensando-se assim, a língua não é encarada como um código emitido por um emissor e recebido por um receptor, ela é muito mais que isso. A autora esclarece que no funcionamento da linguagem existe um complexo processo de constituição dos sujeitos e produção de sentidos e não meramente transmissão de informação.

O discurso, portanto, é um todo complexo, fruto de processos próprios de relações sócio-históricas, que não se restringe ao texto que o representa empiricamente (AMARAL, 2007). Contudo, é a partir da superfície textual, tomada como materialidade do discurso, que o analista do discurso poderá ter as indicações iniciais que balizarão a sua análise, para a compreensão do funcionamento discursivo.

Por mais “objetivo” que um texto aparente ser, haverá sempre um falante/autor interpelado por uma ideologia. Segundo Pêcheux (2009)¹, não há discurso sem sujeito e não há sujeito sem ideologia. A ideologia, numa perspectiva da linguagem, compreende-se como condição para constituição dos sujeitos e dos sentidos. Nessa perspectiva, o sentido de um texto nunca é claro, transparente, óbvio, uma vez que é imprescindível ter em conta a opacidade da materialidade linguística e a noção de que o sujeito não é a origem do dizer. Entenda-se por opacidade uma oposição à concepção de transparência da língua, a que compreende a língua como reflexo do mundo.

Para Fiorin (1998, p.35), “o homem aprende a ver o mundo pelos discursos que assimila e, na maior parte das vezes, reproduz esses discursos em sua fala”. Assim também, os discursos são reproduzidos nos textos escritos. Existe, portanto, uma memória discursiva que torna possível todo o dizer, que representa o já-dito e que é retomado em cada fala, em cada texto.

Os textos representam a superfície linguística do discurso, ou seja, a parte visível da linguagem, a ponta do iceberg do sentido (FREIRE, 2014). Ao analista do discurso cabe a tarefa de, através da superfície textual, num processo de descrição, análise e interpretação, tentar explicitar os processos e mecanismos de constituição dos sentidos no discurso.

A partir das possibilidades lançadas pela AD, interessou-nos analisar como determinados discursos institucionais, que versam sobre um modo de fazer o trabalho em uma determinada instituição pública, constroem seus sentidos.

Para uma adequada análise desses discursos, segundo critérios da AD francesa ora adotados, é importante reconhecer o contexto social em que eles surgem. Nessa perspectiva, um importante ingrediente presente nas condições de produção dos discursos institucionais não deve ser desconsiderado, levando-se em conta a sua reverberação sobre as relações de trabalho. Trata-se da globalização.

Conforme esclarece Raij (2009), o mercado globalizado impactou não somente as empresas, mas também as instituições públicas, na medida que abarcou novas demandas e exigências, provocando uma reorganização de valores, fazendo emergir novas formas de administração e gestão, visando atender as expectativas de mercado que se instalaram no mundo. A Administração Pública sofreu as influências do mercado globalizado, que repercutiu nas relações de trabalho no serviço público.

¹ Referente ao ano da obra traduzida. Obra original publicada em 1975.

Determinados discursos institucionais na esfera pública buscam materializar os seus dizeres em conformidade com as formações discursivas de mercado, em um mundo globalizado, de forma a engajar o servidor público na atuação da instituição, produzindo sentidos de parceria, disseminando uma produção organizada e padronizada, similarmente o praticado nas empresas capitalistas.

Pagès et al. (2008) já alertavam para o fato do que denominaram por organizações hipermodernas, com processos de mediação e características próprios. Dentre eles:

Desenvolvimento de um sistema decisório de autonomia controlada assegurando a administração à distância de conjuntos vastos e complexos. Para tal, há a substituição das ordens e interdições por regras e princípios interiorizados conforme a lógica da organização. Desaparecimento do papel autoritário dos chefes, que não são mais os que dão as ordens, os pequenos soberanos locais da empresa capitalista clássica, mas simples intérpretes das regras da organização, tradutores da linguagem placentária da organização. (PAGÈS et al., 2008, p. 35-36)

Dessa forma, compreende-se que os discursos institucionais, assim como o discurso presente nas empresas, revelam interesses próprios da Administração, buscando disseminar comportamentos compreendidos como verdadeiros “moldes” a serem seguidos, institucionalizando o que é “bom” e o que é “ruim”, criando ilusões de uma verdade única e ideal no ambiente de trabalho, segundo uma ideologia dominante.

Os discursos institucionais, portanto, podem funcionar como uma verdadeira ferramenta estratégica dentro do serviço público, na medida em que direcionam a adoção de determinadas práticas que estabilizam os sentidos, buscando promover um consenso comum entre os servidores sobre o que é compreendido como uma boa e uma má prática. O que representa uma estratégia para que a instituição alcance os fins almejados, substituindo as ordens e interdições de uma chefia imediata, por exemplo, por enunciados de boas práticas consultivas, conforme a lógica da instituição.

Levando-se em conta essas questões, para atingir nossos objetivos de pesquisa, buscou-se analisar o funcionamento discursivo de um material de comunicação institucional específico: *o Manual de Boas Práticas Consultivas (MBPC)* da Advocacia Geral da União (AGU) (BRASIL, 2016). Trata-se de um manual que apresenta as boas práticas a serem adotadas na atividade consultiva jurídica desenvolvida pela AGU.

Através de nossas análises, tentou-se compreender a opacidade que há nesse material, observando os efeitos de sentido ali gerados que reproduzem compromissos ideológicos da instituição. É nesses discursos que podemos compreender o lugar em que a instituição mostra

e esconde sua autoridade sobre o servidor, tomando determinadas posições, reproduzindo sentidos postos como evidentes, não abordando outros sentidos, silenciando questionamentos.

Compreende-se que os modos de significação do servidor numa instituição sofrem influências de determinados discursos institucionais, que direcionam sentidos nas relações de trabalho. Dessa forma, buscou-se compreender o que o discurso institucional contido no MBPC diz e como ele diz, levando em consideração as suas condições de produção, ou seja, o contexto sócio-histórico e ideológico em que surgem.

O *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU é formulado para atingir um público de interesse da instituição, materializando em seu conteúdo valores que interpelam tanto os advogados públicos, quanto os gestores públicos. Observa-se no *Manual* o direcionamento de sentido para o trabalho ágil, uniforme, colaborativo, que comprova a existência de mecanismos ideológicos que naturalizam sentidos, fazendo com que estes passem a ser encarados como evidentes.

Os discursos contidos no MBPC criam um imaginário de autonomia, independência, mas que, de fato, subjagam o usuário — aquele que lê o *Manual* — à adesão de discursos considerados como boas práticas, silenciando questionamentos ou quaisquer discursos diversos que divirjam desse roteiro previamente estabelecido.

Da análise do *Manual*, compreende-se que os sentidos ali fabricados podem mobilizar os sujeitos a agirem de uma determinada forma e não de outra, produzindo efeitos de parceria, trabalho em equipe, união de esforços para o bem comum, que, por outra via, significam os ideais que promovem a instituição, conforme seus interesses estratégicos, firmando sua posição institucional na Administração Pública.

O *Manual* versa sobre as boas práticas de consultorias jurídicas. No âmbito jurídico, em que existe a prevalência da lei, da ciência jurídica, busca-se primar por um ideal de objetividade. A lei deve ser observada e aplicada ao caso concreto. No entanto, o operador da lei, aquele que emite um pronunciamento jurídico não traz para sua área de atuação somente o conhecimento dos textos legais, mas também a sua singularidade. O que implica dizer que suas vivências, as condições em que é impelido pela língua, pelo mundo, pelas experiências que vivencia estarão presentes em cada indagação, intervenção e na análise dos casos em que atua. As atividades de consultoria jurídica desenvolvidas pelos advogados públicos, membros de carreira da AGU, abarcam essa complexidade.

Conforme previsto no art. 1º da Lei Complementar nº. 73, de 10 de fevereiro de 1993, aos órgãos consultivos da AGU competem atividades de consultoria e assessoramento jurídico das autoridades da Administração Pública. As atividades de consultoria jurídica

compreendem pronunciamentos exteriorizados por meio de manifestações formais, tais como pareceres, notas, cotas, despachos. As atividades de assessoramento jurídico referem-se às orientações jurídicas prestadas em reuniões, atendimento por telefone ou por mensagens eletrônicas, ou outras manifestações com menor formalismo, próprias da função do advogado público.

Busca-se compreender como os discursos contidos no MBPC versam sobre essas duas atividades (consultoria e assessoria), compreendidas como funções próprias da AGU, tomadas legalmente como funções hierarquicamente iguais, mas que apresentam efeitos de sentido assimétricos nos discursos contidos no *Manual*, em função das características de formalidade e informalidade que representam.

O *Manual de Boas Práticas Consultivas* teve sua primeira edição publicada em 2011. A primeira versão contou com vinte e dois enunciados de Boas Práticas Consultivas (BPC). A segunda versão, publicada em 2012, aumentou o número de enunciados BPC para trinta e quatro. A terceira edição, em 2014, manteve o quantitativo de trinta e quatro enunciados. Atualmente o *Manual* encontra-se na sua quarta edição (2016), com apresentação de quarenta e oito enunciados de Boas Práticas Consultivas (BPC) direcionados às atividades de consultoria jurídica.

Observa-se que houve um significativo incremento de enunciados BPCs da 3ª para a 4ª edição. De fato, houve um acréscimo de quatorze novos enunciados, sendo a versão atual do *Manual* revisada, ampliada e atualizada.

Os trabalhos referentes à confecção da quarta edição do MBPC foram conduzidos por uma equipe de trabalho composta por onze membros da AGU, mediante reuniões ocorridas entre maio e outubro de 2016, conforme documentação contida no Processo Administrativo Digital nº 00688.000230/2016-62, disponível no sistema SAPIENS (gerenciador eletrônico de documentos da AGU). Percebe-se também um incremento de pessoas envolvidas na equipe responsável pela última edição, quando comparada às equipes das edições anteriores.

Pela visível percepção de resgate dessa ferramenta pela AGU em 2016, que culminou na 4ª edição revisada, ampliada e atualizada, justifica-se a consulta à 3ª edição do *Manual* e ao Processo Administrativo que gerou a 4ª edição, para se compreender como os discursos contidos na versão atual foram pensados, construídos. É próprio da Análise do Discurso realizar um movimento de deslocamento de sentidos, referindo-se a algo já dito anteriormente, a uma memória discursiva que representa o que fala antes, em outro lugar, em outros discursos. Nesse sentido, a 3ª edição, que foi reformulada, mostra outras percepções e sentidos úteis para as análises.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como principal propósito analisar o funcionamento discursivo dos textos contidos no *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU, em sua 4ª edição, identificando as condições de produção, formações discursivas e ideológicas presentes no discurso empregado, especificamente sobre alguns pontos, aqui denominados eixos, compreendendo sete ao total:

Eixo 1: Sobre a denominação “Manual de Boas Práticas”;

Eixo 2: Fiscalização x Orientação;

Eixo 3: A responsabilidade consultiva;

Eixo 4: Sustentabilidade;

Eixo 5: A linguagem jurídica nas consultorias;

Eixo 6: Intervenção textual – o processo de revisão do *Manual*;

Eixo 7: Consultoria x Assessoria.

Cada eixo materializa certos posicionamentos da instituição, produzindo efeitos de evidência, direcionando sentidos sobre seus leitores, especialmente para os advogados e os gestores públicos. Dentre os objetivos específicos da pesquisa, temos em vista:

- a) Analisar determinadas falas no evento de lançamento do *Manual*, identificando as formações discursivas e ideológicas presentes no discurso empregado;
- b) Verificar comparativamente alguns efeitos de sentido na versão anterior do *Manual* (3ª edição) e em sua versão atual (4ª edição);
- c) Refletir sobre o papel das consultorias jurídicas na Administração Pública e sobre as funções/estratégias que os discursos contidos no *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU desempenham.

Um dos aspectos para escolha do tema da pesquisa guarda uma relação de cunho pessoal. É inegável o fascínio que o universo das letras desencadeia naquele que por ele se deixa seduzir, partindo-se do pressuposto de que tudo o que somos, compreendemos, experienciamos e vivemos se realiza através da língua. Esse fascínio se desencadeou no curso de graduação em Letras, realizado na Universidade Federal de Pernambuco e permaneceu no curso de graduação em Direito, realizado na Universidade Salgado de Oliveira. Fora a parte da formação educacional, o fator trabalho também se mostrou especialmente relevante, haja vista que como Secretária Executiva, lotada na Procuradoria Federal da UFPE, faz parte do meu trabalho diário auxiliar os Procuradores na elaboração dos Pareceres Jurídicos demandados pela Instituição. É comum na minha rotina de trabalho perceber a complexidade

do processo de tomada de posição dos advogados públicos, especialmente na construção de convicções frente a uma comunidade acadêmica que espera um encaminhamento justo e assertivo para seus conflitos.

Sob o aspecto acadêmico e social, o tema também apresenta importante relevância. A consultoria jurídica é um espaço de relações sociais e de relações de poder. O papel da consultoria e do assessoramento na esfera administrativa assume um peso relevante, haja vista que muitos gestores públicos seguem as orientações ali emanadas. Dessa forma, o *Manual de Boas Práticas Consultivas* reveste-se de importância no processo de consultoria como um todo, vez que seus enunciados visam à padronização e uniformização da consultoria jurídica, produzindo efeitos de sentido que indicam o posicionamento da Advocacia-Geral da União, uma instituição pública, que através de seus membros, orienta, direciona ou até mesmo “prescreve” atividades consultivas desenvolvidas para diferentes órgãos da Administração. O discurso institucional, materializado através do *Manual*, produz discursivamente um “efeito de compromisso” entre os advogados públicos, significando a constituição de indivíduos ideologicamente interpelados que reproduzem em suas manifestações as instruções ali contidas.

Aparentemente o parecer jurídico, que é a materialização da consultoria jurídica, reveste-se de uma ilusão de objetividade próprio do gênero textual e da função social que exerce no ambiente acadêmico, protagonizada por um agente em particular, o advogado público, sujeito do discurso. Contudo, numa perspectiva da Análise do Discurso, essa objetividade não é absoluta; de fato, os discursos produzidos revestem-se de gestos de interpretação próprios, que revelam a figura de um sujeito que não é a origem do dizer, mas um ser assujeitado, um ser interpelado por uma ideologia que se materializa numa perspectiva linguístico-histórica no mundo.

Verificar e compreender a ideologia que o interpela, especificamente a que permeia os discursos divulgados no *Manual de Boas Práticas* da AGU, significa lançar um olhar direcionado sobre a dinâmica e o funcionamento das consultorias jurídicas na Administração, considerando o posicionamento institucional que a Advocacia-Geral da União ocupa no exercício da atividade jurídica frente à sociedade e à Administração.

1.1 METODOLOGIA

A análise da pesquisa será documental, tendo por objeto de análise o discurso contido no *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU, em sua 4ª edição, disponibilizado no *site*

da instituição². No *Manual* é possível ter acesso aos textos institucionais da AGU sobre as concepções ideais de boas práticas de consultoria jurídica na instituição, direcionadas aos mais variados temas submetidos ao consultivo da AGU.

A delimitação do *corpus*, abordando determinadas falas sobre o *Manual*, no seu evento de lançamento, bem como certos enunciados de Boas Práticas Consultivas (BPC) do *Manual* e suas fontes, seguiu critérios teóricos, de acordo com os objetivos da pesquisa. A construção do *corpus* e da análise estão intimamente ligadas, na medida em que decidir o que faz parte de *corpus* já é selecionar as propriedades discursivas. Segundo Orlandi (1999, p. 64):

A análise é um processo que começa pelo próprio estabelecimento do corpus e que se organiza face à natureza do material e à pergunta (ponto de vista) que o organiza. Daí a necessidade de que a teoria intervenha a todo momento para “reger” a relação do analista com o seu objeto, com os sentidos, com ele mesmo, com a interpretação.

Descrição e interpretação estarão sempre presentes no processo analítico, dessa forma, a pesquisa configura-se como qualitativa. O analista do discurso trabalha os movimentos (gestos) de interpretação do sujeito (sua posição), na determinação da história, tomando o discurso como efeito de sentido entre locutores (ORLANDI, 2007).

Embora a análise permeie toda a construção do objeto da pesquisa, tal fato não impede o estabelecimento de fases para os procedimentos a serem adotados. Dessa forma, para atendimento do Objetivo Geral, o percurso de análise do *corpus* seguiu de acordo com o Quadro 1 abaixo:

Quadro 1- Etapas das análises

Etapas	Atividades
1ª Etapa – Seleção do <i>corpus</i> .	Seleção de algumas falas no evento de lançamento do <i>Manual</i> e identificação, com auxílio da teoria, dos enunciados BPCs e fontes dos enunciados significativos para a pesquisa.
2ª Etapa – Análise (Vide Quadro 2 seguinte).	Análise discursiva.

Fonte: elaborado pela autora.

É importante destacar que o analista não é neutro, especialmente nessa fase de seleção do *corpus*. De fato, quem analisa também é afetado pela ideologia. Na escolha das amostras aquele que analisa também estará se posicionando, pois necessita realizar uma reflexão prévia

² Disponível em: < www.agu.gov.br>. Acesso em: 15 de Mar. 2018.

sobre as questões nas quais seu estudo se sustentará. Para identificação das formações discursivas e ideológicas presentes no discurso do *Manual*, a fase de análise discursiva seguirá o percurso descrito no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Análise discursiva

1ª Fase	Passagem da superfície linguística para o Objeto Discursivo.	Texto
2ª Fase	Passagem do Objeto Discursivo para o Processo Discursivo.	Formação Discursiva
3ª Fase	Processo Discursivo	Formação Ideológica

Fonte: metodologia proposta por Orlandi (1999, p. 77).

Segundo Orlandi (1999, p. 77), “na primeira fase de uma Análise do Discurso, o analista, no contato com o texto, procura ver nele sua discursividade e incidindo um primeiro lance de análise – de natureza linguístico enunciativa – constrói um objeto discursivo”.

O primeiro passo consiste na análise da materialidade linguística do objeto e seu funcionamento discursivo, o que se faz presente através de dois processos: descrição e interpretação.

Em seguida, para construção de um objeto discursivo, procura-se observar o como se diz, o quem diz, em que circunstâncias diz, etc. naquilo que se mostra na sintaxe do texto, como fruto da enunciação. Nessa parte, tentaremos dar conta do chamado esquecimento n. 2 (esquecimento enunciativo)³, levando em consideração as condições de produção, que envolvem basicamente o sujeito e a situação. O contexto imediato que compreende as circunstâncias da enunciação e o contexto sócio-histórico e ideológico envolvidos na produção do *Manual*.

Um outro recurso relevante para a AD é a análise do mesmo e do diferente, ou seja, da paráfrase (que diz de maneira diferente a mesma coisa) e da polissemia (novos sentidos), que representam a estabilização dos sentidos de um lado, e a ruptura, o deslocamento do outro. Os processos parafrásticos e polissêmicos constituem uma importante peça de que o analista dispõe para observar como os sentidos se movimentam no discurso.

Em fase posterior, a partir da construção do Objeto Discursivo, é possível desenvolver a análise discursiva propriamente dita, a partir dos vestígios até então encontrados. Delineando as formações discursivas e suas relações com a ideologia haverá possibilidade de expansão da análise e compreensão de como se constituem os sentidos no dizer do *Manual*.

³ Conceito melhor explicitado mais adiante (p. 24).

Nessa fase é possível compreender por que o texto tomou certo sentido e não outro, levando-se em conta a relação entre o linguístico, o histórico e o ideológico.

A pesquisa também foi bibliográfica, uma vez buscou aporte na pesquisa de material publicado em livros, *sites*, artigos de revistas. “A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 183).

Segue abaixo o mapeamento do presente trabalho, para adequada compreensão do caminho a ser percorrido de agora em diante, em prol do atingimento dos objetivos propostos.

No subitem 1.2 – Breves considerações sobre os pressupostos teóricos da Análise do Discurso – convida-se o leitor a compreender os conceitos básicos da Análise do Discurso, traçando-se uma breve incursão sobre a teoria, ressaltando-se os conceitos basilares que darão suporte às análises. É importante destacar que a AD se apropria e redefine conceitos eminentemente linguísticos, instituindo noções conceituais próprias, necessárias ao processo de análise do discurso (AMARAL, 2007). Nessa parte, são explicitadas as fases da AD e como se encontra essa disciplina na atualidade.

Em seguida, no subitem 2.1 – Ideologia e formações ideológicas – são trazidas importantes reflexões sobre o discurso, a ideologia e o trabalho, tentando-se fundamentar a formação ideológica *gerencialista*, categoria criada no presente trabalho, com base nos paradigmas propostos por Gaulejac (2007). A formação ideológica gerencialista estará presente no decorrer das análises.

No subitem 2.2 – O público e o privado – busca-se evidenciar características importantes sobre a distinção entre as esferas pública e privada, ressaltando-se aspectos que permeiam as condições de produção dos discursos nas Instituições Públicas, tais como a AGU.

No subitem 2.3 – Breves considerações sobre o sujeito – são traçadas algumas breves considerações sobre o sujeito advogado público, destinatário principal do *Manual*, compreendendo-o como um ser assujeitado, um indivíduo interpelado pelo ideológico.

Para adequada compreensão das condições de produção dos discursos contidos no *Manual* julgou-se relevante expor na pesquisa, no subitem 2.4 – Modelos de Administração: um breve panorama – os modelos de gestão pública relevantes na Administração, quais sejam: o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo. Compreende-se que a materialidade dos discursos presente no *Manual* está inscrita a partir de uma relação com a exterioridade, com a história, com a ideologia, sendo as reformas administrativas e seus modelos um importante fator histórico-ideológico a ser considerado. Determinadas formações discursivas,

especialmente presentes nos discursos que orbitam a esfera pública, delineiam-se na relação com os modelos de gestão pública, evidenciando assim o que se ousou denominar de formações discursivas burocráticas e gerenciais.

Em seguida, no subitem 2.5 – Formações discursivas e práticas discursivas de consultoria – tenta-se delinear as formações discursivas burocráticas e gerenciais, bem como as práticas discursivas nas consultorias normativa e sistêmica. Essas categorias acompanham as análises.

O subitem 2.6 – Advocacia-Geral da União: breve contextualização – fala-se sobre a Instituição Advocacia-Geral da União, tentando-se compreender um pouco da sua história, função, estrutura e funcionamento.

Posteriormente, no subitem 2.7 – O parecer jurídico – tenta-se conhecer as nuances do tipo mais frequente de manifestação consultiva na AGU: o parecer jurídico. Busca-se evidenciar o grau de responsabilidade envolvido nas manifestações consultivas, bem como a estrutura e formatação do gênero textual Parecer.

No subitem 2.8 – O Manual de Boas Práticas Consultivas (MBPC) – traçam-se aspectos importante desse instrumento de comunicação institucional, e, em seguida, no capítulo 3 – Análises – realizam-se as análises propriamente ditas, onde se observam as formações imaginárias sobre o *Manual* e o funcionamento discursivo dos textos ali presentes.

Num primeiro momento das análises, são verificadas as formações imaginárias em torno do objeto simbólico (o *Manual*), a partir de algumas falas selecionadas no evento de lançamento do MBPC, ocorrido em 02/12/16, no auditório da Escola da AGU, em Brasília (DF). Em seguida, realizam-se análises dos textos contidos no *Manual* em torno de sete temas norteadores, aqui denominados eixos, quais sejam: Eixo 1: Sobre a denominação “manual de boas práticas”; Eixo 2: Fiscalização x Orientação; Eixo 3: A responsabilidade consultiva; Eixo 4: Sustentabilidade; Eixo 5: A linguagem jurídica nas consultorias; Eixo 6: Intervenção textual – o processo de revisão do *Manual* e Eixo 7: Consultoria x Assessoria.

Por último, na Conclusão, realiza-se uma recapitulação do que foi dito, lançando-se algumas reflexões acerca do que foi observado, destacando-se a importância da análise discursiva, especialmente nos instrumentos de comunicação que mobilizam forças de trabalho, tais como o *Manual* e se incentivando a produção de outras futuras análises e pesquisas, especialmente na esfera pública. Dessa forma, espera-se ter atingido o objetivo principal e os específicos propostos no início do trabalho.

1.2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DO DISCURSO (AD)

Partindo-se da premissa de que os sentidos não estão atrelados às palavras, de que as palavras não funcionam como uma simples etiquetagem na relação entre o pensamento do homem e o mundo, a Análise do Discurso (AD) de origem francesa mostra-se muito útil para a compreensão dos sentidos, na medida em que tem por objeto o discurso, considerando em sua análise a articulação do homem e a sua história, a linguagem e a exterioridade.

Segundo Orlandi (2007), a AD é compreendida como uma disciplina de entremeio, ou seja, uma disciplina que dialoga com outras áreas do saber, tais como a linguística e as ciências sociais, mas que não se limita a cumular positivamente conhecimentos, pois discute seus pressupostos continuamente e se compreende na contradição dessas disciplinas, aproveitando-as ao revés.

A Análise do Discurso é importante porque critica, desconstitui, faz questionamentos e trabalha na contradição de saberes. Orlandi (2007) sustenta que a Linguística deixa de fora a exterioridade, que é objeto das Ciências Sociais. Por sua vez, as Ciências Sociais, que tem por objeto a exterioridade, deixam de fora a linguagem. A Análise do Discurso, portanto, se evidencia no entremeio de disciplinas, tendo que constituir seu objeto de análise, definindo ou redefinindo discursivamente seus conceitos. Ela tem por objetivo compreender como os discursos fazem sentido, considerando a relação com os sujeitos e a história. Para isso, deve compreender como o discurso significa, teorizando sobre a própria interpretação.

Julgou-se relevante expor aqui, de maneira geral, alguns conceitos basilares e tão próprios dessa disciplina, tais como formação discursiva, formação ideológica, ideologia, sujeito, interdiscurso, iniciando-se pelo que propriamente a denomina: o discurso.

A palavra “discurso” traz em sua etimologia a ideia de curso, de percurso, movimento. Nessa acepção, o discurso na AD é a prática da linguagem na qual se observa o homem falando, interagindo (ORLANDI, 1999). Diferentemente da análise de conteúdo, que procura extrair o sentido dos textos, tentando compreender o que o texto diz, na Análise do Discurso a questão não é descobrir o que isso ou aquilo significa, mas *como* significa.

Numa acepção comum, a palavra “discurso” pode ser compreendida como sendo os pronunciamentos políticos produzidos oralmente, proferidos de determinada forma, conforme regras da retórica. No entanto, a concepção de discurso enquanto objeto da AD requer que nos afastemos da concepção de senso comum. Para tanto, Foucault (2008, p. 132-133), no livro *Arqueologia do Saber*, define o conceito de discurso da seguinte maneira:

um conjunto de enunciados, na medida em que se apoiem na mesma formação discursiva; ele não forma uma unidade retórica ou formal, indefinidamente repetível e cujo aparecimento ou utilização poderíamos assinalar (e explicar, se for o caso) na história; é constituído de um número limitado de enunciados para os quais podemos definir um conjunto de condições de existência. O discurso, assim entendido, não é uma forma ideal e intemporal que teria, além do mais, uma história; o problema não consiste em saber como e por que ele pôde emergir e tomar corpo num determinado ponto do tempo; é, de parte a parte, histórico - fragmento de história, unidade e descontinuidade na própria história, que coloca o problema de seus próprios limites, de seus cortes, de suas transformações, dos modos específicos de sua temporalidade, e não de seu surgimento abrupto em meio às cumplicidades do tempo.

Segundo Foucault (1969 apud BRANDÃO, 2004), os discursos são concebidos como uma dispersão, isto é, como sendo formados por elementos que não estão ligados por nenhum princípio de unidade, cabendo à Análise do Discurso descrever essa dispersão, buscando o estabelecimento de regras capazes de reger a formação dos discursos.

Acerca da noção de enunciado em Foucault, Fernandes (2007, p. 62) esclarece que o conceito de enunciado se diferencia de frase, proposição, ato de fala, na medida em que:

a) está no plano do discurso; b) não está submetido a uma estrutura linguística canônica (não se encontra o enunciado encontrando-se os constituintes da frase); c) não se trata de ato material (falar e/ou escrever), nem da intenção do indivíduo que o realiza, nem do resultado alcançado: trata-se da operação efetuada [...] pelo que se produziu pelo próprio fato de ter sido enunciado (FOUCAULT, 1995, p.94).

Nessa perspectiva, esclarece Fernandes (2007), a noção de enunciado envolve: a) a relação que o enunciado mantém com o que enuncia: a que se refere? por que esse enunciado e não outro em seu lugar?; b) relaciona-se com a posição-sujeito daquele que enuncia; c) está associado a outras formulações discursivas; d) pode se materializar verbalmente ou não, seja através de imagem ou uso de cores e sons, por exemplo.

É interessante observar que a palavra “discurso” também é utilizada com outras concepções em distintas teorias, causando certa perturbação sobre sua terminologia. Contudo, conforme orienta Maingueneau (1997), para se referir ao discurso compreendido como objeto da AD, devemos sempre levar em conta o conceito de *formação discursiva*.

Partindo-se desse pressuposto, o discurso seria concebido como uma família de enunciados pertencentes a uma mesma formação discursiva. Foucault (2008)⁴ define formação discursiva como:

Um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço que definiram em uma época dada, e para uma área social, econômica,

⁴ Referente ao ano da tradução. Obra Original publicada em 1969.

geográfica ou linguística dada, as condições de exercício da função enunciativa. (FOUCAULT, 2008, p. 133)

O que leva a compreender que a formação discursiva define o que pode e deve ser dito. Essas regras remetem a questões como: a) Quem fala? Quem entre todos os sujeitos falantes possui legitimidade para falar? b) De quais lugares institucionais se obtêm legitimidade para enunciar? (hospital, universidade, igreja...) c) Que posição o sujeito ocupa em relação aos domínios ou grupos de objetos? d) Como os sujeitos se percebem, percebem os outros, observam, descrevem, orientam? Esses questionamentos trazem à tona os lugares, posições, o contexto amplo no qual o sujeito enuncia. Nessa perspectiva, a Análise do Discurso refere-se à linguagem considerando os sujeitos inscritos em estratégias de interlocução, em posições sociais ou em conjunturas históricas (MAINGUENEAU, 1997).

Reelaborada por Pêcheux (2009)⁵, a noção de formação discursiva assume grande importância para a Análise do Discurso. A AD surge como disciplina que dialoga com as obras de Marx, Saussure e Freud. Sua constituição no campo da Linguística decorre do entrecruzamento de teorias de diferentes campos de saber, constituindo a noção de sujeito como um ser assujeitado, a partir de uma releitura do materialismo histórico trazido pela ideologia althusseriana, baseada em Marx e também um ser descentrado, que se pensa livre e dono de si, mas que é afetado pelo inconsciente, conforme a leitura lacaniana de Freud.

Magri (2009) esclarece como o materialismo histórico, a linguística e a psicanálise se apresentam na Análise do Discurso:

O materialismo histórico, por meio da releitura althusseriana de Marx, propõe a observação das condições de produção dos discursos na história e por meio dela, a partir da concepção de que, assujeitado pela ideologia, o real da história não é transparente para o sujeito. O materialismo histórico, como teoria das formações e transformações sociais, atravessa o campo da Linguística confluindo na noção de discurso enquanto resultante da articulação entre o linguístico e o histórico.

A Linguística: a partir da releitura da obra saussuriana. Pêcheux delega ao linguista genebrino seu lugar enquanto marco fundador da Linguística como ciência, mas retoma as problematizações do corte saussureano para postular as ideias da não transparência dos sentidos e da não reflexividade entre signo, mundo e indivíduo. Para a AD, observa-se na materialidade da língua a inter-relação constitutiva da linguagem face a sua exterioridade, o que se dá por meio das condições de produção dos discursos.

A Psicanálise: a partir da leitura lacaniana de Freud, que propõe uma teoria subjetiva de ordem psicanalítica ao trazer o inconsciente para o interior de suas reflexões. Pensa-se a relação do sujeito com o simbólico e o inconsciente como estruturado por meio de uma linguagem. (MAGRI, 2009, p. 13-14)

⁵ Referente ao ano da tradução. Obra Original publicada em 1975.

Nessa perspectiva, conforme esclarece Ferreira (2003), é necessário compreender que a Análise do Discurso abarca conceitos de outras áreas do saber, tais como a psicanálise, o marxismo, a linguística, o materialismo histórico, que quando integradas ao corpo teórico da AD deixam de se vincular os sentidos originais de cada área, passando a se ajustar à especificidade e a ordem própria da rede discursiva.

Em sua construção teórica, Pêcheux (2009) compreende que não há discurso sem sujeito, nem sujeito sem ideologia. A ideologia, por sua vez, pode ser compreendida como interpretação de sentido em determinada direção, constituída pela relação da linguagem com a história em seus mecanismos imaginários, produzindo efeitos de evidência que sustentam sobre o já dito os sentidos institucionalizados, admitindo-os como “naturais” (ORLANDI, 2007).

É importante compreender que a noção de ideologia é ressignificada pela Análise do Discurso a partir de uma perspectiva da linguagem. Dessa forma, a ideologia não é concebida como um conjunto de representações, uma visão de mundo ou uma ocultação de realidade, mas aparece como um efeito da relação do sujeito com a língua e com a história. Efeito que dá a ilusão de transparência da linguagem, permitindo que as palavras “colem” aos objetos, mantendo-se a sensação de que o sentido sempre esteve lá, sempre foi evidente. Como se a linguagem e a história não tivessem espessura, não fossem opacas. Esse efeito ideológico interpela o indivíduo em sujeito, constituindo-o, fazendo-o crer que ele é a origem do dizer e que os sentidos são evidentes, “naturais” (ORLANDI, 2007).

Os discursos, por sua vez, são governados pelas formações ideológicas que são projetadas na linguagem pelas formações discursivas.

Formação discursiva é aquilo que, numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada numa conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina o que pode e deve ser dito. (PÊCHEUX, 2009, p. 147).

Enquanto as formações ideológicas (FI) são definidas como um conjunto de atitudes e representações que não são universais nem individuais, pois estão ligadas mais ou menos a posições de classes, as formações discursivas (FD) são aquilo que, a partir de uma FI dada, determina o que pode e deve ser dito. (PÊCHEUX, 2009 apud ALMEIDA, 2017, p. 101-102)

Nessa perspectiva, Pêcheux (2009) compreende que os indivíduos são “interpelados” em sujeitos-falantes (em sujeitos de seu discurso) pelas formações discursivas que representam “na linguagem” as formações ideológicas que lhes são correspondentes.

Para a AD de origem francesa, conforme conceitua Orlandi (1999), o discurso é efeito de sentido entre locutores, revela-se como heterogêneo, é produzido em determinadas condições de produção, nas quais o sujeito é essencialmente histórico e ideológico. As condições de produção do discurso envolvem o contexto imediato (as circunstâncias da enunciação) e o contexto sócio-histórico, ideológico.

O discurso “constitui-se como um recorte das representações de um tempo histórico e de um espaço social no qual o sujeito situa o seu discurso em relação a outros discursos” (BRANDÃO, 2002, p. 49). Não seria possível, portanto, definir um discurso sem remetê-lo a outro.

Dessa forma, compreendemos que aquele que elabora um texto reformula e repovoa os sentidos de um discurso pré-existente, tornando-se autor da “mesma” fala, atuando, conscientemente ou não, no funcionamento da linguagem. O sujeito constrói sentidos em nível intradiscursivo (em relação ao seu destinatário) e em nível interdiscursivo (com a emergência de discursos historicamente constituídos previamente). O interdiscurso é o que fala antes, em outro lugar. É o que sustenta cada tomada de palavra, previamente já dita.

O dizer não é propriedade particular. As palavras não são só nossas. Elas significam pela história e pela língua. O que é dito em outro lugar também significa nas “nossas” palavras. O sujeito diz, pensa que sabe o que diz, mas não tem acesso ou controle sob o modo pelo qual os sentidos se constituem nele. Por isso é inútil, do ponto de vista discursivo, perguntar para o sujeito o que ele quis dizer quando disse “x” (ilusão da entrevista em loco). O que ele sabe não é suficiente para compreendermos que efeitos de sentido estão ali presentificados. (ORLANDI, 1999, p. 32)

Para Pêcheux (2009) o sujeito está preso na rede de significantes que antecede o próprio sujeito. Dessa forma, o sujeito é ideologicamente e inconscientemente assujeitado dentro de duas ilusões, chamadas por Pêcheux de dois esquecimentos. No interdiscurso o esquecimento é estruturante, produzindo em nós a ilusão de realidade. Pêcheux (2009) distingue duas formas de esquecimento:

O esquecimento n° 2 (esquecimento enunciativo): é da ordem da enunciação, ou seja, que ocorre no ato de dizer. Corresponde ao fato de que quando falamos, realizamos de uma forma e não de outra. O dizer sempre poderia ser outro. Este esquecimento faz com que haja a ilusão de que existe uma relação direta entre pensamento, linguagem e mundo, de tal maneira que acreditamos que o que poderia ser dito só poderia ser dito com aquelas palavras, não com outras.

O esquecimento nº 1 (esquecimento ideológico): compreendido como sendo da ordem do inconsciente, corresponde à ilusão de que somos a origem do que dizemos, quando, em verdade, sempre retomamos algo que já foi dito.

A psicanálise lacaniana também compõe o quadro epistemológico do surgimento da Análise do Discurso. Lacan, através da realização de uma releitura de Freud, assume que o inconsciente se estrutura como linguagem, como uma cadeia de significantes (DOR,1989). O conceito tomado por Lacan de “Outro”, com “O” maiúsculo, diferencia-se da noção comum do termo “outro” com “o” minúsculo, que comumente designa o próximo. O discurso, na visão lacaniana, é sempre atravessado por outras palavras, pelo discurso do Outro (o Grande Outro), compreendido como o discurso do Inconsciente. Este tomado como lugar desconhecido, estranho, de onde emana o discurso do pai, da família, da igreja, da lei, etc., ou seja, o discurso do Outro é o lugar sobre o qual o próprio sujeito constitui sua identidade.

O Outro, para Lacan, representa uma posição de domínio em relação ao sujeito, consubstanciando-se como uma ordem anterior e exterior ao próprio indivíduo, sobre a qual o sujeito se define. Nessa perspectiva, o sujeito não decide sobre os sentidos, não é livre para dizer o que quer, mas encontra-se como que sendo levado, sem ter consciência disso, a ocupar um lugar social, enunciando o que lhe é possível a partir da posição que ocupa.

Sobre esse ponto, Pêcheux (2009, p. 133-134) ressalta possíveis pontos de progressão nos estudos da AD articulada à Psicanálise:

Se considerarmos que o sujeito é precisamente o que Lacan designa como Outro, partindo da sua formulação de que “o inconsciente é o discurso do Outro”, poderemos discernir de que modo o recalque inconsciente e o assujeitamento ideológico estão materialmente ligados, sem estar confundidos, no interior do que poderia designar como o processo do Significante na interpelação e na identificação, pelo qual se realiza o que chamamos de condições ideológicas da reprodução/transformação das relações de produção.

Em nossa análise, embora reconheçamos os pressupostos importantes da psicanálise, trataremos especificamente do campo discursivo. Nessa perspectiva, o outro é o interlocutor (efetivo ou virtual) e o Outro é a historicidade, ou seja, o modo como a história se inscreve no discurso, sempre relacionada ao já dito, ao interdiscurso, à memória do que fala antes, uma memória social, denominada pela AD como memória discursiva.

Por ora, é interessante também traçar um panorama geral da evolução da Análise do Discurso. Conforme elucidam Mussalim e Bentes (2003), a AD passou por diferentes fases no

decorrer da história. Constituindo-se, portanto, como uma disciplina marcada por várias reelaborações ao longo do tempo.

De forma resumida, a primeira fase, denominada AD-1, conhecida por Análise Automática do Discurso - AAD, concebeu a relação entre os discursos como uma relação entre “máquinas” discursivas justapostas, cada uma autônoma e fechada sobre si mesma⁶. Essa postura foi posteriormente abandonada pelos analistas do discurso. Nesta fase, compreende-se homogeneamente o conjunto de discursos produzidos, bem como uma certa estabilidade das condições de produção desses discursos.

Conforme esclarece Fernandes (2007), na AD-1 o sujeito foi tratado como assujeitado, permeado pela ilusão de ser a origem do dizer. Na análise do *corpus*, as sequências linguísticas eram consideradas neutras, não se interrogando quem ou onde. Tratava-se de um procedimento de análise com começo e fim predeterminados.

Em seguida, numa segunda fase, denominada AD-2, foi deixado de lado o conceito fechado de máquina estrutural e tomado por empréstimo o conceito de formação discursiva de Michel Foucault (1969), um conceito menos “estabilizado” que o adotado na AD-1. Nessa fase, Pêcheux observa o equívoco do modelo da análise automática, que visava reunir os discursos em sua homogeneidade, como objetos neutros e estanques. A segunda fase da AD foi marcada por um movimento em direção à heterogeneidade.

Nesse momento, surge a noção de interdiscurso para designar o exterior de uma formação discursiva (FERNANDES, 2007). Esclarece o autor que quanto aos procedimentos metodológicos de análise não há muitas mudanças nessa fase, somente apenas a constituição do *corpus* que será colocado em relação para focalizar as desigualdades de suas influências internas, indo além do nível da justaposição.

É na terceira fase da Análise do Discurso, concebida como AD-3, em que há a total desconstrução da maquinaria discursiva. Avançou-se com o conceito de interdiscurso. “É nessa fase que a relação interdiscursiva estruturará a identidade das Formações Discursivas” (MUSSALIN e BENTES, 2003, p. 120).

Fernandes (2007, p. 83) esclarece que a partir dessa fase se estabelecem os seguintes pontos:

O primado do outro sobre o mesmo; a ideia de homogeneidade atribuída à noção de condições de produção do discurso é definitivamente abandonada; a ideia de estabilidade é banida em função do reconhecimento da desestabilização das garantias sócio-históricas; há o reconhecimento da não neutralidade da sintaxe; a

⁶ Ver Pêcheux (1969/1997)

noção de enunciação passa a ser abordada e as reflexões sobre a heterogeneidade enunciativa levam à discursão sobre o discurso-outro. São colocadas, enfim, várias interrogações acerca do sujeito do discurso, do espaço de memória, e sobre a Análise do Discurso em si, enquanto procedimento de análise, e até mesmo sobre a possibilidade de redefinição de uma política da Análise do Discurso.

Esclarece o autor que todas essas possibilidades abriram caminho para que a Análise do Discurso seguisse adiante, mesmo após a morte do seu fundador Michel Pêcheux. No Brasil, a AD desenvolveu-se mais tardiamente, a partir da década de 80, o que provocou uma série de reelaborações da AD do contexto francês. A difusão dos estudos no território brasileiro inicia-se em torno dos trabalhos de Eni Orlandi, que atualmente é tomada como referência no quadro acadêmico nacional e que, portanto, se faz muito presente neste trabalho.

Fato é que com a morte de Michel Pêcheux, em 1983, houve na França um natural esvaziamento do grupo de pesquisas. Contudo, na América Latina, especialmente no Brasil, as contribuições de Pêcheux ainda estão muito presentes, configurando-se uma disciplina de solo fértil para se pensar questões de linguagem e sujeito.

Atualmente, conforme esclarece Ferreira (2003), a Análise do Discurso no Brasil, também denominada como Escola Brasileira de Análise do Discurso, se deslocou da Linguística, ganhando força em outras áreas das ciências humanas, tais como a História, a Filosofia, a Sociologia e a Psicanálise. Contudo, esclarece a autora, essa grande circulação trouxe alguns perigos, especialmente quando a AD é utilizada apenas como um método, desconsiderando a sua teoria, aquilo que efetivamente dá substância às análises realizadas.

Fernandes (2007) ressalta as tendências contemporâneas brasileiras na AD, que abordam questões referentes às produções identitárias e aos processos de subjetivação na construção dos sujeitos pelos discursos. São também tratadas questões referentes ao ensino e à aprendizagem de língua(s), inclusive tendo a disciplina chegado aos parâmetros curriculares no Brasil.

Destaca-se também que a partir dos anos 1990, desenvolveu-se uma vasta corrente designada como Análise Crítica do Discurso (ACD). Tal corrente incide sobre as disfunções sociais, expressas em termos de “poder” e “desigualdade social”, cujos temas prediletos orbitam sobre racismo, machismo, etc. (MAINGUENEAU, 2015).

A Análise Crítica do Discurso (ACD) é a denominação genérica atribuída a ‘um projeto comum’ de estudo da fala, da escrita e de outras semioses (imagens, sons, gestos, etc.), que propõe descrever, interpretar e divulgar o modo como as formas de poder, a dominação e a desigualdade social são (re)produzidas nas práticas discursivas, em seus contextos sociopolíticos e culturais de funcionamento. Na verdade, a ACD não constitui uma escola ou uma disciplina; trata-se, antes, da adoção de uma postura assumidamente crítica e politizada de investigar, identificar e

expor o que está implícito ou ‘naturalizado’ nos textos orais, escritos, visuais, etc. e que, de alguma maneira, produz efeitos sobre a liberdade e as possibilidades de ação individual dos falantes. (MOZDZENSKI, 2010)

Tomando tais considerações, resta-nos esclarecer qual a relação entre “análise do discurso” e “análise crítica do discurso”? Qual a diferenciação que o termo “crítica” evoca nessas duas correntes? Sobre tal questão, filiamo-nos ao pensamento de Maingueneau (2015, p. 59 e 61):

A nosso ver, por sua própria forma de proceder, a análise do discurso tem uma força crítica, mesmo que os pesquisadores não se interessem por temas sensíveis como o machismo ou o neocapitalismo, mesmo que eles não considerem que as ciências humanas e sociais devem estar a serviço de uma emancipação. Pode-se, assim, contestar a própria ideia de que haveria uma análise do discurso sem nenhuma dimensão crítica e outra que se caracterizaria por uma finalidade crítica plenamente assumida.

[...]

A fronteira entre a análise crítica do discurso e análise não crítica é totalmente indecível. A análise crítica só é possível porque a análise do discurso é, de certa maneira, já crítica, porque existe uma continuidade natural entre a análise dos poderes do discurso e a crítica dos discursos de poder.

De fato, esclarece Maingueneau (2015), a Análise do Discurso é crítica sob diversos aspectos: na própria escolha do *corpus* para análise, na contestação de convicções enraizadas na ideologia dos enunciadores — a de que a linguagem exprime o pensamento dos sujeitos, que o sentido está encerrado nos enunciados e que só poderia ser dito daquela forma. Assim também, a própria análise é um discurso, na medida em que o analista do discurso legitima a posição de enunciação que constrói.

A presente pesquisa, por envolver temas interdisciplinares, tais como linguagem, direito, relações de poder, trabalho, gestão pública, considerará renomados pensadores críticos, inclusive para uma bibliografia de apoio, tais como: Charaudeau, Foucault, Fairclough, Gaulejac, Maingueneau, Marchuschi e Amaral.

1.3 REVISÃO DE LITERATURA

No campo das comunicações organizacionais ousamos dizer que não foram encontrados em nossa pesquisa trabalhos especificamente sobre a Análise do Discurso em manuais de boas práticas no âmbito da Administração Pública. Contudo, podemos citar a existência de pesquisas cujas temáticas guardam proximidade com a nossa, como, por

exemplo, pesquisas que orbitam sobre as práticas discursivas no campo das relações de trabalho.

Especial destaque deve ser dado às produções de Amaral (2005; 2007; 2009), professora titular da Universidade Federal de Alagoas que publicou relevantes trabalhos referentes à análise das práticas discursivas no campo do trabalho, utilizando-se da Análise do Discurso de origem francesa, à luz do marxismo. As pesquisas de Amaral elucidam sobre os sujeitos situados no circuito do trabalho produtivo na contemporaneidade. Suas reflexões sobre o “bom sujeito” nas relações de trabalho atuais são valiosas, na medida em que refletem sobre uma “forma-sujeito consentida”, um sujeito atuante e bem sucedido no campo do trabalho que constantemente sofre “cegamente” as determinações do mercado.

Inspirada nas leituras de Amaral e demais pensadores da AD, surgiram novas pesquisas, das quais podemos citar como, por exemplo, o trabalho de Nogueira (2015), que apresentou uma tese de doutorado que trata sobre o discurso nas relações de trabalho, especificamente sobre o discurso de gestão empresarial na Petrobras, cujo *corpus* foi constituído de materiais de comunicação institucionais da empresa (discursos publicitários, logotipo e materiais que tratam da relação de trabalho). A pesquisa buscou compreender, através do aparato metodológico da Análise do Discurso de origem francesa, como as relações de poder, submissão, e (re)organização do capitalismo se dão, produzindo efeitos de evidência de autonomia, consenso e responsabilidade para o sujeito do discurso.

Uma outra pesquisa, na mesma linha que a anterior, orientada por Nogueira foi a tese de mestrado realizada por Souza (2016), cuja temática transitou sobre a compreensão dos mecanismos de funcionamento dos enunciados empresariais numa empresa privada (Alcoa Alumínio S/A) e na sociedade de economia mista (Petrobras), à luz da Análise do Discurso de linha francesa.

Outros trabalhos podem ser citados, com temáticas mais específicas, como, por exemplo, uma análise feita por De Sá (2009) do programa de Gestão de Pessoas por Competências de um órgão público do Poder Judiciário Federal. Baseado num *corpus* constituído do Relatório do Programa, além de entrevistas com os gestores, a autora tentou identificar como eram percebidos o discurso do programa, qual o grau de identificação com esses discursos e a forma como essa identificação se deu. Para isso, considerou como condições de produção do discurso a reforma administrativa gerencial pela qual passava todo o serviço público.

Os trabalhos citados acima iluminaram os passos seguidos na presente pesquisa. Nos distanciamos um pouco da vertente marxista, tão fortemente presente nos trabalhos de Amaral, contudo, buscamos aproveitar reflexões feitas sobre os sujeitos, especificamente sobre como os indivíduos encontram-se assujeitados aos discursos presentes no campo do trabalho. Por outra parte, tentamos trilhar caminhos mais próximos às reformas administrativas, buscando dar a elas a dimensão de elementos significativos a serem considerados nas condições de produção dos discursos no âmbito da Administração Pública.

Sobre o papel das consultorias jurídicas, verificamos posicionamentos diversos. Entre buscar a realização da justiça, atuar como órgão de controle, ser preventivo, orientador ou tradutor do direito, podemos citar alguns trabalhos de destaque. Um publicado pela própria Escola da AGU é o artigo *Consultoria Jurídica como Função Essencial à Justiça*, de Pólvora (2013). O artigo expõe como característica da missão da consultoria a busca pela realização da justiça, através de um consultivo forte, independente, harmonizado com os assessorados, com resguardo do interesse público.

Excelente artigo sobre o tema é o intitulado *Advocacia de Estado, Administração Pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas*, produzido por Guimarães (2011), publicado na Revista AGU. Trata-se do desenvolvimento de uma tese geral sobre as funções das atividades de consultoria jurídica desempenhadas pela Advocacia-Geral da União, com destaque para o contexto brasileiro e italiano, com auxílio da teoria dos sistemas sociais, desenvolvida pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann. Guimarães descreve as atividades de consultoria como uma espécie de tradução entre os sistemas jurídico e político.

Pairando não somente sobre as funções da consultoria, mas também sobre as responsabilidades dos consultores, podem-se destacar as produções de Chaves (2014) publicado na Revista TCU e Rubio (2009).

Essas pesquisas propiciaram a reflexão sobre o sujeito consultor e suas responsabilidades no exercício da consultoria, bem como despertaram um olhar sobre qual seria o papel a ser desempenhado pelo consultor, conforme o discurso empregado pela Instituição AGU.

Os estudos que versam sobre linguagem e Direito têm alcançado campos interdisciplinares e ganhado força na Academia. No campo da Análise do Discurso podemos destacar os artigos de De Brito (2008) e Melo (2013), que trataram sobre análises em torno do discurso jurídico, um sobre as vozes num processo-crime e outro sobre o vocabulário jurídico, respectivamente. Merecido destaque deve-se à Virgínia Colares (2016), professora de pós-

graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco que tem colacionado estudos de pesquisa no campo do Direito e da Linguagem, seja através de coletâneas e produção de textos acadêmicos, seja através da disciplina por ela ministrada: Análise Crítica do Discurso Jurídico (ACDJ), cujo eixo de análise é o discurso jurídico fruto do diálogo da Teoria do Processo e Análise Crítica do Discurso.

Esses trabalhos apontam análises relevantes, contudo, não se mostraram producentes na presente pesquisa, tendo em vista que o *corpus* analisado não foi o discurso jurídico propriamente dito, ou seja, não houve análise dos pareceres produzidos pelos advogados públicos. Contudo, acaso a pesquisa tomasse esse caminho, os estudos desenvolvidos e publicados sobre discurso jurídico poderiam se mostrar producentes para a pesquisa.

2 CONDIÇÕES DE PRODUÇÃO DO DISCURSO E CONSTRUÇÃO DO APARATO ANALÍTICO

2.1 IDEOLOGIA E FORMAÇÕES IDEOLÓGICAS

Segundo ressalta Amaral (2009, p.2), “todo processo de relações sociais e de trabalho é mediado pelo discurso, que encontra na palavra a sua forma mais complexa de materialização”. Segundo a perspectiva teórica da Análise do Discurso de origem francesa, a qual nos filiamos, as palavras não abarcam um sentido próprio, existem deslizamentos de sentido nas produções discursivas. Dessa forma, uma mesma palavra pode receber sentidos diferentes, conforme esteja filiada a determinada formação discursiva.

Conforme Pêcheux (2009), as palavras mudam de sentido segundo as posições sustentadas por aqueles que as empregam. Dessa forma, as formações discursivas compreendidas como o lugar em que os sentidos são constituídos, de fato, dissimulam a objetividade material da palavra que surge a partir de um “já-dito”, influenciado pelas formações ideológicas.

Pensando as relações de trabalho na análise do discurso, recorreremos a Amaral (2009) que trata das relações de trabalho nas formações discursivas do mercado, a partir de uma perspectiva marxista. A autora compreende formação discursiva do mercado como o lugar de encontro entre elementos de saber sedimentados, convocados para serem confirmados ou não através das práticas discursivas destinadas a organizar as relações de trabalho. A autora esclarece:

Os elementos de saber constitutivos dessa Formação Discursiva [Mercadológica] estão ancorados em fundamentos da formação ideológica capitalista que, *grosso modo*, consideram existir apenas o caminho do mercado para a felicidade e liberdade do homem. A essa Formação Discursiva associam-se as práticas discursivas das relações de trabalho, que funcionam como operadoras de um sistema de dispersão capaz de orientar os sujeitos em suas ações laborativas, cumprindo uma função ideopolítica no processo de organização da sociedade de classes, estabelecendo regras enunciativas e regulando lugares discursivos nesta formação social capitalista. (AMARAL, 2009, p. 1)

Dessa forma, as comunicações institucionais, tais como informes, regulamentos, manuais que versam sobre as práticas discursivas nas relações de trabalho transitam na formação discursiva do mercado, ancorada na formação ideológica capitalista.

Muito embora a Advocacia Pública da União, compreendida como instituição pública, não pertença à esfera privada, sua forma de gestão e, conseqüentemente, suas relações de trabalho encontram-se afetadas pela dinâmica do mercado. Contudo, compreende-se que no âmbito público existe uma outra formação ideológica relevante, atrelada ao conceito de gestão, que fundamenta os discursos nas relações de trabalho na esfera pública, aqui denominada como formação ideológica *gerencialista*.

Gaulejac (2007, p. 35) elucida que o conceito de gestão nos manuais é comumente apresentado como “conjunto de técnicas, destinadas a racionalizar e otimizar o funcionamento das organizações”. A gestão se decompõe em domínios especializados, tais como a gestão estratégica, a gestão de produção, a gestão comercial, financeira e inclusive, a gestão pública. Esse conceito, portanto, é amplo e envolve diferentes aspectos, dentre eles, destaca “os discursos sobre o modo de organizar a produção, de conduzir os homens que a isso contribuem, de ordenar o tempo e o espaço, de pensar a empresa como uma organização racional” (GAULEJAC, 2007, p. 35). Esse aspecto discursivo no domínio da gestão pública é o que nos interessa aqui.

William Whyte e Wrigth Mills na década de 1950 já discutiam sobre o estudo das transformações no universo do trabalho diante das mudanças trazidas pela sociedade industrial. Whyte (1956) preocupou-se com o avanço da coletivização desumanizada, ou seja, a configuração de um cenário social no qual os objetivos do indivíduo estavam cada vez mais confundidos com os objetivos da organização. Em seus estudos, chamou de “ética social” a ética que orienta o “homem-organização”, um funcionário que prefere delegar à Organização a definição das metas, do que deve ser feito, concentrando-se, assim, no como fazer, não no porquê de fazer (LÓPEZ-RUIZ, 2004).

Mills (1956), por sua vez, registrou a emergência de uma nova classe média norte-americana no século XX, conhecida como *White Collar* (colarinho branco). Tratava-se de empregados assalariados, não produtores de bens, que substituíram os pequenos empresários, representantes das antigas classes médias. O autor tentou desvendar as mudanças ocorridas durante o surgimento desses novos atores na sociedade americana (LÓPEZ-RUIZ, 2004).

Relevante contribuição para os estudos sociais decorreu do laboratório de mudança social, fundado por Max Pagès, que apresentou pesquisas sobre o poder nas organizações e sobre a evolução das práticas de gerenciamento nas empresas, na década de 1970. No livro *O poder das Organizações*, fruto de uma pesquisa efetuada numa filial europeia de uma empresa multinacional americana, Max Pagès et al. (1979) explicitaram que a dominação das pessoas está ligada ao desenvolvimento de um conjunto de mecanismos econômicos, políticos,

ideológicos e psicológicos. Sobre os mecanismos ideológicos, constatou-se na pesquisa que os empregados eram permanentemente submetidos, como em uma igreja, a uma evangelização que indicava a adesão a um sistema de crenças e valores da instituição, representada pelos manuais, pelo treinamento, pelas regras impostas (POMBEIRO, 2006).

Segundo Gaulejac (2007), designar o caráter ideológico da gestão significa mostrar que existe uma certa visão de mundo e um sistema de crenças por trás dos instrumentos, dos procedimentos, dos dispositivos de informação e comunicação. Na Análise do Discurso, contudo, a ideologia não é concebida como uma visão de mundo ou um sistema de crenças subjacente, mas aparece como um efeito da relação do sujeito com a língua e com a história. O efeito ideológico, portanto, produz evidências de sentido, coloca o sujeito numa relação imaginária com as condições de sua existência.

Vicent de Gaulejac (2007), sociólogo francês, colaborador na pesquisa de Max Pagès, traçou os fundamentos da ideologia gerencialista, ou seja, evidenciou os sentidos em torno do caráter ideológico da gestão, refletindo sobre como determinadas práticas empresariais foram naturalizadas na gestão, inclusive na gestão pública, ao ponto de se apresentarem como indiscutíveis, tanto em seus meios como em seus fins.

Portanto, para compreensão dos fundamentos da formação ideológica gerencialista, categoria forjada no presente trabalho, utilizaremos como base os paradigmas da ideologia gerencialista, apontados e criticados por Gaulejac (2007), no livro *Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social*.

Um primeiro paradigma da ideologia gerencialista citado por Gaulejac (2007) é o que ele denomina de *objetivista*. Segundo essa prerrogativa, tudo que não pode ser mensurado ou transformado em dado objetivo, tais como registros afetivos ou subjetivos, deve ser desconsiderado, caso não possa ser traduzido em números. Seu maior risco seria a *quantofrenia* (a doença da medida), sintetizada pela expressão “compreender é medir”. Critica o autor esse paradigma, que prima a linguagem matemática sobre qualquer outra linguagem. “Em vez de medir para melhor compreender, querem compreender apenas aquilo que é mensurável” (GAULEJAC, 2007, p.68).

De certa forma, observou-se que esse efeito ideológico se encontra presente no *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU, na medida em que os discursos ali contidos revelam orientações que instrumentalizam a busca pela medição, pela uniformidade, pelo padrão mínimo aceitável do que é interpretado como uma boa prática consultiva. Como se houvesse uma tentativa de gerenciar, formatar os discursos, torná-los uniformes, mensuráveis,

fazendo com que todos pudessem reproduzir “uma mesma língua”, dentro de um padrão mínimo previamente estabelecido.

Um outro paradigma traçado por Gaulejac (2007), denominado *funcionalista*, refere-se à organização como um dado, um sistema que abarca um funcionamento “normal” que tem por finalidade garantir sua reprodução. Segundo essa perspectiva, tudo que é contra ao que é “normal” é vedado. Dessa forma, não há interesse em analisar a realidade do funcionamento do indivíduo e da organização, mas tão somente, viabilizar a adaptação de um ao outro, colocando sobre esse sistema uma ordem a serviço de um poder previamente estabelecido.

Sob essa perspectiva, verifica-se que o *Manual* pode ser interpretado como uma ferramenta de reprodução de discursos funcionais, na medida em que garante o funcionamento da Instituição AGU, possibilitando a reprodução de discursos que naturalizam como “normais” as boas práticas, não abordando outras práticas consultivas destoantes, tidas como fora do padrão aceitável.

O terceiro paradigma tratado por Gaulejac (2007) é denominado *experimental*, que revela o reino da *expertise*, sobre o qual se espera um discurso de verdade sobre o que é preciso fazer ou não. Os trabalhadores são despojados da capacidade de intervir sobre sua própria situação, são tratados como objetos sobre os quais se procede uma experimentação, sob o domínio de uma racionalidade instrumental.

A racionalidade instrumental consiste em pôr em ação uma panóplia impressionante de métodos e de técnicas para medir a atividade humana, transformá-la em indicadores, calibrá-la em função de parâmetros precisos, canalizá-la para responder às exigências de produtividade. (GAULEJAC, 2007, p.72)

No discurso do *Manual de Boas Práticas Consultivas*, como veremos nas análises das BPCs, aos assessorados cabe receber a consultoria, podendo acatá-la ou não. O advogado público é evidenciado como um *expert* que emite um discurso de verdade, uma verdade que é repassada ao assessorado, não construída com o assessorado. Cabe ao assessorado assujeitar-se ou não a esse tipo de discurso, assumindo os riscos pelo acatamento ou não da consultoria prestada. Os discursos contidos no *Manual* trazem orientações que buscam instrumentalizar as manifestações consultivas, tornando-as mais uniformes, desconsiderando as complexidades de cada ente assessorado e a contribuição que esses entes podem trazer na construção de soluções para seus próprios problemas.

Um quarto paradigma destacado é o *utilitarista*. Segundo esse paradigma, tudo o que não é útil é considerado sem sentido, ou seja, não há interesse na busca da verdade, no

desenvolvimento de um raciocínio crítico que procure compreender a realidade. A racionalidade está adstrita a uma lógica utilitarista, segundo critérios de eficiência e rentabilidade previamente definidos. Tudo o que não é útil, não é eficiente, não agrega valor, é considerado negativo, devendo ser eliminado.

Compreende-se que o *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU é, por excelência, um manual utilitário, criado e pensado como um instrumento que consolida orientações cuja finalidade é solucionar problemas, tornar o serviço da consultoria jurídica mais eficiente, ágil, uniforme. Nesse instrumento não há espaço para problematizações, indagações, contestações, dúvidas. Tais questões não entram na racionalidade desse instrumental. Somente determinados discursos são aceitáveis na lógica utilitarista.

Por fim, o último paradigma trazido por Gaulejac (2007) é o *economista*, que busca tornar um homem um agente a serviço da produção, um recurso da empresa, uma figura reificada, objetificada. Trata-se de gerenciar o humano como um recurso, colocando o desenvolvimento da empresa como o fim principal. “A finalidade da atividade humana não é mais ‘fazer sociedade’, ou seja, produzir ligação social, mas explorar recursos, sejam eles materiais ou humanos, para maior lucro dos gestionários dirigentes que governam as empresas” (GAULEJAC, 2007, p. 77).

Pensados sob essa perspectiva, os discursos contidos no MBPC, como veremos nas análises, evidenciam a prestação de serviço da consultoria jurídica, não evidenciando o sujeito prestador desse serviço. O advogado público é tomado como um recurso humano produtivo cuja finalidade é executar uma “boa” prestação de serviço, uma manifestação consultiva condizente com os moldes instituídos.

Segue abaixo um quadro resumo dos paradigmas abordados acima, elaborado por Gaulejac (2007):

Quadro 3 - Crítica dos paradigmas que fundamentam a Gestão

PARADIGMAS	PRINCÍPIO BÁSICO	CRÍTICA
Objetivista	Compreender é medir, calcular	Primado da linguagem matemática sobre qualquer outra linguagem
Funcionalista	A organização é um dado	Ocultação dos mecanismos de poder
Experimental	A objetivação é um dado científico	Dominação da racionalidade instrumental
Utilitarista	A reflexão está a serviço da ação	Submissão do conhecimento à critérios de utilidade
Economista	O humano é um fator da empresa	Redução do humano a um recurso da empresa

Fonte: Gaulejac (2007, p. 77).

Vislumbrando o quadro acima, compreendemos que os princípios básicos dos paradigmas que fundamentam a gestão, destacados por Gaulejac, fundamentam o que designamos por *formação ideológica gerencialista*. Da negação dos princípios básicos decorre outra formação ideológica, denominada *formação ideológica gerencialista crítica*. Assim, observe-se:

Quadro 4 – Formações Ideológicas

PARADIGMAS	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA GERENCIALISTA	FORMAÇÃO IDEOLÓGICA GERENCIALISTA CRÍTICA
Objetivista	Compreender é medir, calcular	Compreender não é somente medir, calcular. Compreender é explicar
Funcionalista	A organização é interpretada como um dado	A organização não deve ser interpretada como um dado. Não deve ser associada ao sentido de um sistema pronto e acabado, é preciso compreendê-la
Experimental	A objetivação é um dado científico	A objetivação não deve ser um dado científico a ser considerado no campo das relações humanas, especialmente porque a atividade humana está sujeita a mudanças contínuas
Utilitarista	A reflexão está a serviço da ação	A reflexão não está a serviço da ação. A reflexão deve buscar a melhor interpretação em função de critérios de verdade
Economista	O humano é um fator da empresa	O humano não é um fator da empresa. Pelo contrário, a empresa, fruto de uma construção social, é que é um fator da produção humana

Fonte: elaborado pela autora.

O quadro acima demonstra, a partir da crítica feita por Gaulejac (2007), que existem diferentes formações ideológicas no campo da gestão. Uma filiada à ideologia gerencialista, que reforça os princípios básicos que fundamentam os paradigmas da gestão, à qual denominamos “formação ideológica gerencialista” e outra que se constitui por oposição, pela contradição, pelo avesso, aparecendo como crítica à ideologia gerencialista, que aqui denominamos por “formação ideológica gerencialista crítica”.

Os princípios básicos apontados por Gaulejac (2007), filiados à formação ideológica gerencialista, aparecem nos discursos do *Manual* como um efeito da relação do sujeito com a língua e com a história, produzindo evidências de sentido, tomadas como naturais, colocando o sujeito numa relação imaginária com as condições de sua existência, apagando outros sentidos possíveis.

Compreende-se que nas instituições públicas existem vários discursos que permeiam a ideologia gerencialista, naturalizando os princípios básicos objetivista, funcionalista, experimental, utilitarista e economista em seus dizeres, como se fossem verdades “absolutas”, inquestionáveis, o caminho certo do que é bom, das boas práticas, do que é eficiente para todos.

2.2 O PÚBLICO E O PRIVADO

A ideologia gerencialista tratada por Gaulejac (2007) fala sempre na empresa, pertencente à esfera privada. Contudo, a AGU integra a esfera pública. Sobre a distinção do que é público e do que é privado, é importante esclarecer que, segundo Coelho (2009), não há nada que seja intrinsecamente público ou privado, tendo em vista que a definição resulta de convenção coletiva sobre o que significa ser de interesse comum ou não.

Tudo que a coletividade chamada povo convencionar, em determinado momento de sua história, ser de interesse ou de propriedade comum, integrará a esfera pública, ficando todo o restante adstrito à esfera privada. (COELHO, 2009, p. 15)

Na nossa sociedade contemporânea capitalista e democrática, a instituição AGU pertence à esfera pública, tendo em vista que sua atuação tanto judicial como consultiva é compreendida como de interesse comum. Isso traz uma série de repercussões como, por exemplo, no Direito (Público e Privado), a primazia do público sobre o privado.

Esclarece Coelho (2009) que, na esfera pública, os sujeitos são sempre considerados como cidadãos, quer na posição de agentes do poder público (servidores do Estado), quer na posição de simples usuários dos serviços públicos ou sujeitos submetidos às leis e normas impostas pelo Estado. Por outro lado, na esfera privada os sujeitos são concebidos como pessoas físicas à procura da satisfação de interesses particulares, podendo-se associar ou constituir pessoa jurídica para perseguir variados objetivos (econômicos, políticos, religiosos, etc.), não se confundindo com associações e coletividades públicas.

Aspectos como esses devem ser considerados como elementos das condições de produção dos discursos institucionais na esfera pública, compreendendo-se o contexto sócio-histórico atual. Há que se considerar que na esfera privada existe uma relativa autonomia, mesmo que dentro dos ditames da lei, para que as empresas possam identificar sua missão e perseguir seus próprios objetivos. Diferentemente, na esfera pública não há essa prerrogativa, tendo em vista que as instituições constituídas pelo Estado têm sua missão e objetivos determinados por lei. Sua autonomia é considerada relativa, limitando-se, por vezes, ao planejamento de suas atividades, à gerência de seus recursos, ao estabelecimento de metas.

Outra importante característica levantada por Coelho (2009) refere-se ao fato de que na esfera privada as empresas (ou organizações) agem e mudam conforme a lógica de mercado, seja para sobreviver e adaptar-se às novas regras de mercado, ou para tirar o maior proveito privado. De outra parte, na esfera pública as instituições não agem para sobreviver

ou se expandir, aproveitando as condições de mercado. Do contrário, agem para influenciá-lo, regulá-lo ou mesmo substituí-lo.

Contudo, a dicotomia público e privado não pode ser considerada de maneira estanque. Existem entre as duas esferas zonas de diálogo, de intercâmbio, de trocas mútuas. Coelho (2009, p. 22) assim observa:

Da mesma forma que a administração burocrática surgiria no seio do Estado como forma de organização, estruturação e gestão das atividades públicas e posteriormente iria ser adotada pelas grandes organizações privadas, como sindicatos, partidos políticos e empresas capitalistas, muitas das inovações organizacionais e de gestão ocorridas no interior das empresas privadas e sistematizadas pela teoria das organizações iriam ser adotadas pela Administração Pública.

Esse é um ponto relevante em nossa pesquisa. De fato, compreendemos que existe um intercâmbio entre as esferas públicas e privadas, inclusive instrumentos de comunicação, tais como o *Manual de Boas Práticas consultivas* da AGU, compreendido como uma importação/adaptação do modelo de *Manual de Boas Práticas de Fabricação* (MBPF), inicialmente concebido e instituído na esfera privada, ancorado em conceitos sobre linha de produção da indústria.

Da mesma forma, os discursos não se encontram filiados a formações discursivas homogêneas, atreladas à esfera pública ou privada. Pelo contrário, conforme esclarece Orlandi (1999, p. 44), as formações discursivas “são constituídas pela contradição, são heterogêneas nelas mesmas e suas fronteiras são fluidas, configurando-se e reconfigurando-se continuamente em suas relações.”

No que tange às relações de trabalho, existe uma série de diferenças entre os cargos no setor público e os empregos na esfera privada. O público se vale de algumas garantias e prerrogativas que o distinguem completamente do privado, como por exemplo, a estabilidade, a irredutibilidade dos vencimentos, o ingresso por concurso público.

Na AGU, a mão de obra é concursada. Para ingresso nos quadros de carreira da instituição o interessado deverá se submeter a concurso público de provas e títulos, devendo ser registrado no Ordem dos Advogados do Brasil, exigindo-se dois anos de atividade jurídica.

Conforme tabela de remuneração dos Servidores Públicos Federais, divulgada em março de 2018 no *site* do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁷, a carreira

⁷Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

de Procurador Federal inicial é de R\$ 20.109,56 (vinte mil, cento e nove reais, e cinquenta e seis centavos).

Partindo-se da premissa de que o ingresso na carreira somente se dá através de concurso público e de que a remuneração inicial é alta, especialmente se comparada à remuneração média de muitos brasileiros, existe um discurso circulante que aponta ser uma grande conquista entrar nos quadros de carreira da AGU. Esses discursos reproduzem efeitos de estabilidade, cristalizando na sociedade uma imagem de tranquilidade daquele que está concursado e que goza de todos os benefícios do funcionalismo público.

Além disso, o fato de se chegar ao cargo de advogado público exige esforço e dedicação, pois somente alguns indivíduos atingem nessa posição. Esta imagem se corporifica no estereótipo de profissional bem-sucedido, de “doutor”, remetendo-nos à noção de *ethos*. Um conceito que abordaremos aqui apenas pontualmente.

O *ethos* pode ser relacionado à percepção das representações sociais, dizendo respeito tanto a indivíduos quanto a grupos, nesse último caso, ressaltam-se os estereótipos: formas fragmentadas, e ao mesmo tempo unificadas de imaginários sociais (o homem rude do campo, o humanista, o funcionário público). Segundo Amossy et al. (2008, p.125), “a estereotipagem é uma operação que consiste em pensar o real por meio de uma representação cultural preexistente, um esquema coletivo cristalizado”. Trata-se de memórias pré-fabricadas por meio de imagens já instaladas socialmente, fruto de uma cultura compartilhada.

No Brasil, a expressão “funcionário público”, em meio às formações discursivas referentes ao sujeito trabalhador, traz consigo uma carga pejorativa quando comparada à atividade desenvolvida no setor privado. Comumente associada ao estereótipo de um trabalhador acomodado, que passa o dia inteiro carimbando, que é ausente e deixa o paletó na cadeira, o funcionário público concursado recorrentemente é interpretado como o que não trabalha, mas que goza de todas as regalias do serviço público, não aplicáveis aos empregados da iniciativa privada.

A construção da imagem do advogado público no MBPC, contudo, em nada se assemelha ao senso comum da imagem negativa do funcionário público. Ideias de acomodação, ausência, morosidade não aparecem nos dizeres da instituição pública AGU. Pelo contrário, procura-se direcionar os sentidos para a responsabilidade do advogado público, do funcionário concursado, bem-sucedido, o bom advogado.

Interessa à AGU a adesão voluntária dos sujeitos ao discurso das Boas Práticas, fazendo com que eles, num imaginário de autonomia, se percebam importantes, agentes públicos responsáveis dentro da Instituição. Contudo, ao expor as “boas práticas” consultivas

na Instituição, o discurso no *Manual* conduz o usuário à adesão a determinados discursos, em detrimento de outros. Ao evidenciar as “boas práticas”, o lado “bom” da consultoria, também evidencia as “más práticas”, o lado “negativo” da consultoria. Consequentemente, projeta discursivamente a imagem do bom e do mau advogado público, segundo critérios definidos pela própria Instituição.

2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SUJEITO

Na medida em que se adota como pressuposto um dos fundamentos básicos da Análise do Discurso, que é a compreensão do sujeito como indivíduo interpelado por ideologias, entende-se que as ideologias funcionam como condição para constituição do sujeito e dos sentidos. Sob essa perspectiva, a compreensão de sujeito acarreta uma noção de indivíduo dividido em sua constituição, afetado pela língua e pela história desde o seu nascimento (ORLANDI, 1999).

O indivíduo, portanto, é percebido como o ser empírico que quando interpelado de um lugar específico assume uma posição de sujeito, organizando seu discurso pela identificação com a formação discursiva que o domina. Segundo as bases da Análise do Discurso de origem francesa, o sujeito, que se compreende como determinante do que diz, de fato, é determinado pela exterioridade na sua relação com os sentidos, ou seja, é um ser *assujeitado*.

Compreendendo o sujeito a partir da sua historicidade, Orlandi (1999) esclarece duas formas-sujeito: (a) o sujeito religioso, próprio da Idade Média, subordinado ao discurso religioso, submisso a Deus. (b) o sujeito-de-direito, próprio da Idade Moderna, subordinado ao discurso jurídico, submisso ao Estado e às Leis. Sendo o sujeito-de-direito efeito de uma estrutura social determinada: a sociedade capitalista.

Esse sujeito-de-direito, conforme esclarece Souza (2016), se caracteriza pela contradição, pois deve ser submisso e autônomo ao mesmo tempo. Ou seja, responde pelos seus atos, define suas leis, contudo, desde que esteja autorizado para tanto.

De maneira análoga depreende-se que o advogado público é um sujeito interpelado pelos discursos que tratam sobre as boas práticas consultivas na instituição, respondendo pela adesão ou não a esses discursos, definindo a forma como exerce sua atividade de consultoria, pois ocupa um lugar institucional que possibilita essa prerrogativa. Contudo, encontra-se submisso de diversas formas. Na forma como deve elaborar seus pronunciamentos (pareceres, notas, cotas, despachos), na motivação obrigatória de seus atos, especialmente os que destoem

das orientações da instituição, na manutenção de entendimentos uniformes embasados em prerrogativas legais, recorrendo sempre ao já-dito, ao validado anteriormente.

A formação discursiva determina o que o sujeito do discurso pode e deve dizer, assujeitando-o. Dessa forma, quando o sujeito segue a formação discursiva dominante, ele é chamado de “bom sujeito”. Do contrário, poderá ser interpretado como um “mau sujeito”.

O efeito paradoxal da forma-sujeito é o desdobramento entre o “sujeito da enunciação” (locutor, aquele que toma posição) e o “sujeito universal” (sujeito da ciência). Esses desdobramentos resultam em duas modalidades evidentes.

A primeira delas, segundo Pêcheux (2009), consiste numa sobreposição (recobrimento) entre o sujeito da enunciação e o sujeito universal. Nesse caso, o sujeito é assujeitado sob a forma de “livremente consentido”, ele é determinado pela formação discursiva ao qual se identifica, caracterizando-se, assim, o discurso do “bom sujeito”. Na segunda modalidade, ocorre uma contraidentificação com a formação discursiva que lhe é imposta pelo interdiscurso. O sujeito da enunciação não se identifica com o sujeito universal, assumindo uma “tomada de posição” de ruptura, seja através de distanciamento, dúvida, questionamento, contestação, revolta, caracterizando-se o discurso do “mau sujeito”.

Amaral (2006?) analisando o processo de revelação do “bom sujeito” nos discursos das relações de trabalho, compreende existir uma “forma-sujeito consentida”, na qual os sujeitos se apresentam como “alguém” que “livremente” consente às exigências do mercado. Discursos que sobrepõem o “que é” ao “quem é”, ou seja, o sujeito universal, próprio do discurso mercadológico, oculta as qualidades e os defeitos de “quem é”, o “eu latente”.

Nessa perspectiva, o “bom-sujeito” assume discursos de engajamento, de participação, de permanente capacitação e autodesenvolvimento. Trata-se de um sujeito bem-sucedido no campo do trabalho, que participa do grupo, que adere plenamente aos discursos contidos nos manuais. Impedido de revelar o seu “eu latente”, é sutilmente compelido a revelar uma imagem ideal, projetada pelo outro, significando o que a Instituição e o Estado “esperam” daquele trabalhador.

Vislumbrando de relance um outro campo do saber, o da psicanálise, essa interpelação dos indivíduos pelo Estado pode ser compreendida como interdito social, o que Freud chama de renúncia instintual. Os interditos são propagados pelas instituições, através de discursos expressos por lei, normas e até mesmo manuais, reproduzidos pelos sujeitos que devem compartilhar de uma conduta moral, na qual são impostos autodomínio e renúncia à satisfação instintual (HUR, 2011).

A partir da visão psicanalítica, entende-se que o Estado se apresenta como grande aparelho interditor das satisfações pulsionais dos sujeitos, não dando vazão a seus desejos e sim ao desejo de seus governantes, ou seja, podemos considerar um engano a ideia de que o Estado é a expressão de uma política democrática, pois aproxima-se mais de um instrumento que serve para a dominação de um pequeno grupo sobre outros. (HUR, 2011)

Nas relações de trabalho, Amaral (2005) ressalta um evidente paradoxo, quando observa que a liberdade individual é submetida à condição da equipe dentro da empresa, com a qual o empregado encontra-se comprometido, devendo-lhe uma fidelidade. Relata a autora que o discurso sobre o trabalho nos tempos atuais aponta para uma tendência de democratização das relações de trabalho.

Em uma organização “autocrática”, os empregados apenas obedeceriam às determinações de um líder que definiria a tarefa que cada um deve executar e qual o seu companheiro de trabalho. Já em uma organização “democrática”, a divisão das tarefas ficaria à critério do próprio grupo e cada membro teria a liberdade de escolher os seus companheiros de trabalho. Daí, na prática discursiva do trabalho, ‘o envolvimento grupal’ aparecer como um requisito para o compromisso e para a fidelidade dos empregados, o que garantiria ‘bons resultados’, bem como a função produtiva do trabalho, o ideal positivo burguês. (AMARAL, 2005, p. 6)

Embora as reflexões de Amaral destinem-se aos discursos empresariais, compreendidos na esfera privada, compreendemos que sua análise também pode ser aplicada aos discursos institucionais, na esfera pública, especialmente quando esses versem sobre as relações de trabalho. Conforme observa a autora, existe uma tendência de democratização das relações de trabalho e, com isso, o aparecimento de discursos democratizantes, que evidenciam sentidos de envolvimento grupal, como em nosso caso, a adesão coletiva a um conjunto de boas práticas.

Observe-se que na iniciativa privada, as empresas dependem das demandas do mercado, pois suas receitas giram em torno de clientes, que fazem livremente suas escolhas pela compra de produtos e serviços. Nessa perspectiva, o objetivo central é o lucro, visando à maximização dos interesses dos acionistas. Contudo, na esfera pública, as receitas derivam dos impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias dos cidadãos, sem que haja uma contrapartida imediata. Dessa forma, a sociedade mantém a Administração Pública e a controla através de eleição de políticos que representam os anseios da população. Sendo assim, o objetivo central na esfera pública não é o lucro, mas o interesse público (BRASIL, 1995).

O interesse público, por sua vez, pode se transmutar em diferentes vertentes para alcançar seu objetivo final: seja através da redução de despesas, seja através da melhoria dos

serviços prestados, seja através do aperfeiçoamento dos servidores. Uma lógica que retoma as mesmas dinâmicas mercadológicas da iniciativa privada, voltadas para a economia nas despesas, a qualidade dos produtos e serviços, a capacitação de trabalhadores, contudo, com um objetivo diferenciado: o bem comum, o atendimento do interesse coletivo.

As relações de trabalho e seus sujeitos, portanto, estão inseridos em um contexto particular que envolve a gestão pública, voltada para o interesse público, muito embora influenciada pela gestão empresarial, tipicamente voltada para estratégias de mercado. Isso significa dizer que nos discursos contidos no MBPC devem ser consideradas não somente as formações discursivas mercadológicas, próprias das formações ideológicas capitalistas, mas também as formações discursivas gerenciais, relacionadas às formações ideológicas gerencialistas, delineadas no presente trabalho a partir dos paradigmas propostos por Gaulejac (2007).

O modelo de Administração chamado gerencialismo, como veremos adiante, representou um solo fértil à consolidação de discursos ancorados em formações discursivas gerenciais. Compreende-se que os modelos de administração na gestão pública, especificamente os mais consolidados — o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo — revelam as condições de produção de determinados discursos, filiados a formações discursivas distintas, aqui denominadas como: formação discursiva patrimonialista, burocrática e gerencial, como veremos adiante.

2.4 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO: UM BREVE PANORAMA

É sabido que a Administração Pública passou por várias situações de reformas administrativas, existindo sobre esse assunto uma vasta literatura a respeito. Tais reformas evidenciaram modelos de administração e gestão no setor público. Existem, contudo, três tipos de modelos adotados pela Administração Pública brasileira compreendidos como paradigmas, que aqui merecem nossa atenção: a Administração Pública patrimonialista (clientelista); a burocrática (procedimental-formal) e a gerencial (voltada para a busca de resultados e satisfação do cidadão).

Julga-se importante fazer esse resgate, pois compreende-se que os modelos adotados pela Administração Pública brasileira ao longo da história representam as condições de produção sócio-históricas e ideológicas do discurso sobre gestão pública no Brasil, que produz efeitos na atualidade, especialmente no campo das relações de trabalho na esfera pública.

O conceito mais inicial de modelo de administração pública remonta ao passado, e é denominado patrimonialismo. Esclarece Campelo (2010) que a administração patrimonialista é baseada nos modelos de Estados Absolutistas, nos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio da monarquia se misturava com o patrimônio público. No contexto brasileiro, o período colonial foi predominantemente marcado pelo patrimonialismo, no qual o governante era um senhor que tudo podia e o Estado era concebido como uma propriedade particular (RIBEIRO; PEREIRA e BENEDICTO, 2013).

A Administração Pública Patrimonialista é compreendida como aquela baseada nas ideias do clientelismo, na troca de favores, no prevalecimento do privado sobre o público (CAMPELO, 2010). De modo geral, podemos citar como características desse modelo a ausência de limites entre os recursos públicos e privados, a corrupção, o patriarcalismo, o nepotismo, a ausência de carreiras e de promoção.

A partir do século XX o modelo burocrático weberiano foi disseminado nas Administrações Públicas em todo o mundo, tendo por seu precursor Max Weber, sociólogo alemão que analisou e sintetizou suas principais características (SECCHI, 2009). O autor esclarece que o modelo surgiu na época de sedimentação do Estado Liberal, compreendido como modelo de estado mínimo, e visava combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Há que se recordar que o Estado Liberal, menos interventor na esfera privada e na ordem econômica, foi predecessor do modelo estatal conhecido por bem-estar social ou *Welfare State*, compreendido como um Estado mais intervencionista. O modelo burocrático perpassou por esses dois paradigmas estatais.

Ressalte-se também que o modelo burocrático se revelou como uma resposta dura ao modelo anterior patrimonialista. Havia uma desconfiança em torno dos administradores públicos. Era preciso combater esse mal e o modelo racional-legal burocrático representou uma tentativa de mudança.

O modelo burocrático foi implantando no Brasil a partir da primeira reforma administrativa ocorrida em 1930. Na época de Getúlio Vargas foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936. Nesse período ocorreram diversas mudanças, tais como: a instituição de concursos públicos e as regras para admissão e treinamento dos servidores, a busca pela modernização da máquina pública, baseando-se nos paradigmas do modelo de Taylor, que buscava “a racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos” (CAMPELO, 2010, p. 309).

A teoria elaborada por Frederick Taylor criou um sistema de produção que exigia “uma única maneira” de executar a tarefa, determinada pela medição de tempos e movimentos, regulada pelo estabelecimento de cotas de produção, havendo uma remuneração proporcional pelo trabalho realizado. O que correspondeu às expectativas de mercado que buscavam, na época, meios de maximizar a produtividade através do uso de máquinas e da intensificação do trabalho. A teoria de Henry Fayol, inspirada nas estruturas militares, recorria a métodos rígidos de controle dos trabalhadores, demarcando parâmetros para as organizações burocráticas: o formalismo e a hierarquia. Taylor e Fayol representaram as escolas clássicas da administração, que viabilizaram a primeira fase do capitalismo monopolista, tentando obter, através da força, a harmonia nas relações de trabalho, o que Maurício Tragtenberg denominou de ideologia da harmonia administrativa (DE PAULA, 2002).

O modelo burocrático, influenciado pelos paradigmas das escolas clássicas da administração, foi legitimado por um tipo de dominação chamada racional-legal, fortemente presente nas organizações empresariais ou públicas. Esse tipo ideal de dominação foi concebido por Max Weber. Sobre suas características, esclarece Guerreiro Ramos (1946, p. 272-273):

(a) o soberano não exerce o mandato segundo o seu arbítrio, mas está subordinado a leis conforme as quais pauta os seus atos; (b) a obediência ao soberano não é entendida como uma obediência a sua pessoa, mas a uma ordem impessoal; (c) existe uma separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado. Os funcionários não se apropriam dos cargos e estão sujeitos à prestação de contas; (d) rege o princípio da competência e da hierarquia administrativas. A cada autoridade é atribuído um conjunto de funções, como também certo grau de escala administrativa; (f) os “casos” são resolvidos mediante a aplicação de regras técnicas e de normas; (g) exige-se dos funcionários um saber profissional e o recrutamento dos membros é realizado de modo competitivo, tendo-se em vista o mérito e a capacidade dos candidatos.

Dentre as características principais do modelo burocrático, segundo Secchi (2009) e Campelo (2010) podemos ressaltar: a formalidade, a impessoalidade, o profissionalismo, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, o poder racional-legal. Por outro lado, o modelo quando implantando nas Administrações também apresentou o que se convencionou chamar de disfunções da burocracia, quais sejam: a autorreferência, refletindo-se na internalização das regras e apegos aos regulamentos, o excesso de formalidade, a despersonalização do relacionamento, a superconformidade, a ineficiência, a incapacidade de voltar-se para o atendimento ao cidadão visto como cliente, a resistência às mudanças.

Na perspectiva de Max Weber é importante destacar que a burocracia é mais que uma estrutura, ela é um tipo de dominação, ou seja, uma forma de poder que não se encontra

adstrita a uma categoria histórica, estando sujeita a adaptações para atender aos interesses dominantes (DE PAULA, 2002). Portanto, apresenta-se como uma forma de poder flexível, adaptável, que possui a capacidade de se reinventar e sofisticar seus mecanismos de controle. O que De Paula (2002, p. 140) denomina de *burocracia flexível*:

A burocracia flexível continua se baseando nas reações associativas racionais, que Weber considera a base das relações burocráticas, mas uma vez que a rigidez não é mais o melhor caminho para responder as contingências e obter a obediência dos funcionários, várias transformações organizacionais estão em curso. As competências, por exemplo, estão sendo flexibilizadas: variam de acordo com as necessidades da empresa. As hierarquias também estão adquirindo um caráter dinâmico, vinculando-se ao domínio das informações e conhecimentos cruciais para os problemas enfrentados em cada momento. Muitas regras continuam escritas, mas aquelas que se referem ao comportamento no trabalho, ou seja, que garantem o controle, permeiam a cultura organizacional e são cotidianamente introjetadas por cada funcionário. Desse modo, todos os membros de uma organização são portadores das regras implícitas de comportamento e estão igualmente habilitados a monitorar o cumprimento destas pelos colegas.

O que significa dizer que a burocracia se encontra presente nos órgãos da Administração Pública de hoje, especialmente nas instituições respaldadas em processos formais, com hierarquia, disciplina e legalidade, como é o caso da Advocacia-Geral da União. Contudo, a forma em que se manifesta não é mesma do modelo burocrático iniciado no século XX.

A burocracia apresenta-se flexibilizada, adaptada ao novo contexto histórico-social, que busca manter a produtividade nas organizações, servindo como aparelho ideológico que reinventa os instrumentos de controle e dominação para manutenção das harmonias administrativas (DE PAULA, 2012).

Carvalho (2009) esclarece que a partir da década de 1970, o capitalismo mundial enfrentou um novo período de crise, conhecido como esgotamento do modelo de acumulação taylorista/fordista. Esclarece a autora que o enfrentamento da crise resultou em um novo estágio do capitalismo mundial, cujas características principais são: a mundialização, a financeirização da economia, a reorganização produtiva de bases flexíveis, a remodelação da estrutura de poder e novas formas de organização e gestão, tanto no setor privado, quanto no público. A necessidade de reestruturação e reorganização da produção criou um padrão conhecido por acumulação flexível.

A acumulação flexível refere-se a um novo padrão de acumulação do capitalismo que combina taxas variadas de emprego (estáveis e flexíveis), produção e consumo,

maximização de ganhos a partir das diferentes formas de contratação de mão de obra, de produção de bens e serviços e investimentos de capital (DE PAULA, 2012).

Um cenário propício ao surgimento do que se convencionou chamar de concentração de poder sem centralização, na qual “a autoridade burocrática é substituída pela autonomia democrática” (CARVALHO, 2009). Trata-se de uma forma de descentralização de poder, na medida em que dá aos trabalhadores mais controle sobre suas atividades. Contudo, esclarece Carvalho (2009), a aparente autonomia revela não o desaparecimento do controle, mas sim, o seu reajuste.

Na verdade, o que se verifica na prática é que, fisicamente, o trabalho é descentralizado, mas o controle sobre o trabalhador é mais direto. Ao mesmo tempo, a contestação da velha ordem burocrática não significou a adoção de *menor* estrutura institucional. Ou seja, o que se verifica é a *reinvenção da burocracia*, por meio da *concentração sem centralização*. (CARVALHO, 2009)

A reinvenção da burocracia por meio da concentração sem centralização marcou mudanças de ideologia nas relações de trabalho, a partir da adoção de práticas administrativas modernas, tais como o trabalho em grupo, a autonomia, a ênfase na participação, a gestão descentralizada. Esses aspectos implicam mudanças no discurso, o que Fairclough (2016) aborda como tendências de mudanças discursivas. O autor denomina uma dessas tendências como “democratização do discurso”, que consiste na “retirada de desigualdades e assimetrias dos direitos, das obrigações e do prestígio discursivo e linguístico dos grupos de pessoas” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 258).

Compreende-se que nas relações de trabalho, seja no setor público ou privado, essas tendências de mudança também podem ser verificadas no discurso, como destaca Fairclough (2016), através, por exemplo, da eliminação de marcadores explícitos de hierarquia e assimetria de poder, representando formas mais sutis de concentração, controle e regulação das relações de trabalho, consubstanciando-se numa reinvenção do sistema burocrático. O que De Paula (2012) também denominou de *burocracia flexível*.

Gaulejac (2007) esclarece que o funcionamento do capitalismo industrial no fim do século XX foi transformado também pelo peso dos mercados e a mundialização. O fenômeno da globalização transformou as relações entre o capital e o trabalho, fazendo emergir “uma ideologia gerencialista que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e esses desempenhos em custos e benefícios”, legitimando pensamentos objetivistas, utilitaristas, funcionalistas e positivistas, assemelhando o humano a um recurso a serviço da empresa, instrumentalizando-o (GAULEJAC, 2007, p. 36-37).

Nessa perspectiva, as novas formas de organização das empresas não somente afetaram as empresas e seus processos produtivos, mas revelaram novas formas dos indivíduos se pensarem e se organizem socialmente, implicando em mudanças no discurso.

No serviço público o impacto das flexibilizações nos processos de trabalho materializou-se historicamente com a reforma gerencial, momento em que o Estado tentou adaptar-se, redefinindo seus papéis e suas funções, adotando a lógica da iniciativa privada no serviço público. Esclarece De Paula (2005), que o movimento gerencial no setor público, baseado na cultura do empreendedorismo, é um reflexo do capitalismo flexível que consolidou nas últimas décadas valores nas organizações que visam garantir o controle, a eficiência e a competitividade máximas.

A reforma gerencial do Estado iniciou-se no governo Collor, em 1990, época em que a AGU estava sendo implementada, sendo depois a reforma retomada em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O modelo tinha por característica, conforme esclarece Ribeiro et al. (2013), adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. “O gerencialismo defendia o tratamento dos serviços públicos como negócio e a inserção da lógica empresarial no setor público” (RIBEIRO et al., 2013, p.6).

O modelo gerencial sofreu influência externa da cultura *management* e dos movimentos vindos de outros países, tais como os modelos da Nova Administração Pública (NAP) de origem americana e da Nova Gestão Pública (NGP), advinda do modelo britânico (RIBEIRO et al., 2013)

Campelo (2010) esclarece que os princípios norteadores do modelo gerencial são: interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social, transparência, honestidade e eficiência. A lógica empresarial no serviço público abriu caminho para adoção de estratégias típicas do setor privado como, por exemplo, programas de gestão de competências, de gestão pelo desempenho. Assim também, compreende-se que a adoção dos Manuais de Boas Práticas, inspirados nos Manuais de Boas Práticas de Fabricação, decorreram dessas mudanças.

Atualmente, na Administração Pública, entende-se que não existe um modelo puro de Administração. O que há é uma simbiose, o diálogo constante entre novas e velhas práticas (CAMPELO, 2010). Compreender as tendências de mudança dos discursos nas relações de trabalho, especificamente as presentes no MBPC, significa levar em consideração no processo de interpretação dos sentidos no *Manual* os modelos de administração pública, as memórias discursivas que esses modelos evocam em seus dizeres, que ainda são atuais.

Para uma melhor visualização das características dos três modelos de Administração Pública, que nos ajudará nas análises do *corpus* selecionado, elaboramos uma tabela especificando os principais pontos de cada modelo, pensando sempre sobre as formações discursivas que cada modelo se filia.

Baseamo-nos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, concebido pelo então Ministro da Fazenda, Bresser Pereira, em 1995, durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo objetivo principal era estabelecer as diretrizes para a reforma da Administração Pública brasileira. O documento faz um resgate histórico das reformas, levantando os principais pontos de cada modelo, abordando aspectos do processo de mudança na Administração.

Quadro 4- Características gerais dos modelos de Administração Pública

<p>Modelo Patrimonialista</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Extensão do poder do soberano; ● <i>Res pública</i> não diferenciada da <i>res principis</i>; ● Corrupção e nepotismo.
<p>Modelo Burocrático</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Surge como combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista; ● Profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo – poder racional-legal; ● Desconfiança nos administradores públicos e nos cidadãos que demandam da Administração; ● Controles rígidos dos processos; ● Cidadão = contribuinte de impostos ● Disfunções: ineficiência, autorreferência, incapacidade de voltar-se para os serviços dos cidadãos, interesse público compreendido como interesse do próprio Estado.
<p>Modelo Gerencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos; ● Admissão por rígidos critérios de mérito; sistema universal e estruturado de remuneração, carreiras; ● Avaliação constante de desempenho; treinamento sistemático; ● Controle concentrado nos resultados; deslocamento da ênfase nos procedimentos (meios) para os resultados (fins); ● Definição precisa de objetivos para atendimento de metas; ● Autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros para o atingimento de objetivos; ● Controle ou cobrança <i>a posteriori</i> dos resultados; ● Competição administrada no interior do próprio Estado; concorrência interna; ● Descentralização de decisões e funções; confiança; horizontalização de estruturas; incentivo à criatividade; ● Redução dos níveis hierárquicos; ● Interesse público interpretado como interesse da coletividade; ● Cidadão = cliente dos seus serviços; ● Adoção de valores e comportamentos modernos próprios da iniciativa privada.

Fonte: elaborado pela autora.

O resgate sócio-histórico dos modelos da Administração faz compreender que os sentidos que permeiam a gestão pública, sobre o que é uma boa ou má gestão, não existem em

si mesmos, são determinados por “posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio-histórico em que as palavras são produzidas”(ORLANDI, 1999, p. 42).

2.5 FORMAÇÕES DISCURSIVAS E PRÁTICAS DISCURSIVAS DE CONSULTORIA

As formações discursivas representam aquilo que, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio-histórica específica, determina o que pode e deve ser dito (ORLANDI, 1999). Assim sendo, compreende-se que as características de cada modelo de administração, determinadas socialmente e historicamente, revelam aquilo que podia ou não ser dito, delineando contornos de formações discursivas (FDs) distintas, as quais denominam-se aqui como: *formações discursivas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais*.

Essas formações discursivas decorrem de uma conjuntura sócio-histórica específica, fruto de uma formação ideológica dada. Conforme esclarece Orlandi (1999, p. 30), “os sentidos não estão só nas palavras, nos textos, mas na relação com a exterioridade, nas condições em que eles são produzidos e que não dependem só das intenções dos sujeitos”.

Deve-se levar em consideração que as FDs não representam blocos discursivos homogêneos, ou seja, se constituem pela contradição com outras FDs, suas fronteiras são fluidas (ORLANDI, 1999). Desta forma, é importante compreender que as FDs são abertas, ou seja, estão em constante movimento, relacionando-se com outras formações, sendo influenciada e influenciando umas às outras.

Nessa perspectiva, são compreendidas em sua oposição, já que seus sentidos se encontram referidos. As formações discursivas burocráticas se constituem em oposição às formações discursivas patrimonialistas. Por sua vez, as formações discursivas gerenciais se constituem em oposição às formações discursivas burocráticas.

Considerando as características gerais de cada modelo da Administração Pública, conforme quadro 4 acima, ousou-se aqui tentar delinear as formações discursivas burocráticas e gerenciais, a fim de utilizá-las como categorias para análise dos discursos contidos no *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU.

- a) **Formações discursivas burocráticas:** zona heterogênea, caracterizada por uma movência de discursos onde, provisoriamente, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio-histórica dada, há determinações de sentidos entre os quais: a impessoalidade; o formalismo; a ênfase nos meios, não na finalidade (o controle dos

processos); a autoridade da Lei (poder racional-legal) e a hierarquia funcional prevalecem. Atributos próprios da burocracia, modelo de Administração visto acima.

Valendo-nos da tipologia proposta por Orlandi (1999), nesse tipo de formação tendem a prevalecer discursos autoritários, aqui denominados como *discursos fiscalizadores*, nos quais a polissemia é contida, ou seja, há um discurso de verdade onde se privilegia a paráfrase, a repetição do mesmo. O objeto, o referente, é apagado, ou seja, não é polemizado pelos interlocutores, é dominado por um discurso de verdade. O locutor é um agente exclusivo, marcado hierarquicamente e não há marcas explícitas textuais de relação com o interlocutor.

b) *Formações discursivas gerenciais*: constituída em oposição às formações discursivas burocráticas, também caracterizada como uma zona heterogênea, por uma movência de discursos onde, provisoriamente, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio-histórica dada, há determinações de sentidos sob os quais a busca pela eficiência; a qualidade de prestação de serviços públicos, a flexibilidade, a descentralização de decisões e redução dos níveis hierárquicos prevalecem, dando-se ênfase aos fins almejados, não aos meios, conforme características do modelo de Administração gerencial visto acima.

Utilizando a tipologia proposta por Orlandi (1999), nesse tipo de formação tendem a prevalecer discursos polêmicos, aqui denominados como *discursos orientadores*, nos quais a polissemia é controlada, não contida. Ou seja, há um equilíbrio entre paráfrase e polissemia, há repetição de dizeres, mas também há espaço para novos sentidos, para reflexão. O objeto, referente, é disputado entre os interlocutores, é polemizado. O locutor não é um agente exclusivo, marcado pela hierarquia funcional. Existem marcas textuais explícitas de relação do locutor com o interlocutor.

Para nossas análises, desconsideramos a formação discursiva patrimonialista, tendo em vista que as formações discursivas burocráticas e gerenciais mostram-se mais evidentes e produtivas no discurso contido no *Manual*.

2.5.1 CONSULTORIAS JURÍDICAS

Todo discurso se constitui pela presença do discurso do outro, ou seja, é heterogêneo. A noção do discurso do outro remete ao conceito de interdiscurso, segundo o qual o sujeito está preso na rede de significantes que antecede o próprio sujeito (PÊCHEUX, 2009), ou seja, é assujeitado ao que fala antes, em outro lugar. Compreende-se que, na elaboração de uma manifestação consultiva, o discurso do outro estará sempre presente:

...não há discursos que não se relacionem com outros. Em outras palavras, os sentidos resultam de relações: um discurso aponta para outros que o sustentam, assim como para dizeres futuros (...) um dizer tem relação com outros dizeres realizados, imaginados ou possíveis. (ORLANDI, 1999, p. 39)

Os discursos, embora representados por signos, não apenas designam coisas, mas destacam regras próprias de determinadas práticas discursivas que constituem seus próprios objetos, como é o caso, por exemplo, das práticas discursivas consultivas jurídicas, cujo objeto principal é a manifestação jurídica. Nesse sentido, esclarece Foucault (2008, p. 54-55):

Gostaria de mostrar que o discurso não é uma estreita superfície de contato, ou de confronto, entre uma realidade e uma língua, o intrincamento entre um léxico e uma experiência; gostaria de mostrar, por meio de exemplos precisos, que, analisando os discursos propriamente ditos, vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar-se um conjunto de regras, próprias da prática discursiva. Essas regras definem não a existência muda de uma realidade, não o uso canônico de um vocabulário, mas o regime dos objetos. [...] Tarefa que consiste em não – não mais – tratar os discursos como conjunto de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos e representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente, os discursos são feitos de signos; mas o que eles fazem é mais do que utilizar esses signos para designar coisas.

Ante o exposto, compreende-se que determinadas práticas discursivas, próprias da consultoria jurídica, denominadas no presente trabalho como *consultorias normativas*, tendem a transitar em *formações discursivas burocráticas*, podendo apresentar *discursos fiscalizadores*, cujo funcionamento discursivo é mais hermético, onde a polissemia é contida, o objeto é apagado por um discurso de verdade, vindo de um consultor hierarquicamente marcado, que, via de regra, é centralizador, fiscalizador e não se relaciona de maneira linguisticamente explóita com seus assessorados.

As práticas discursivas consultivas normativas tendem a transitar em torno da ideia de que a função da consultoria jurídica é o controle interno da legalidade dos atos administrativos. Sendo assim, o papel dos consultores é associado ao de um controlador, cuja

tarefa consiste em realizar o controle prévio de atos e procedimentos isolados, produzindo, por sua vez, a “desconfiança” por parte dos assessorados e dificuldades de diálogo e compreensão.

Esse tipo de prática discursiva, compreendida como geralmente filiada à formação discursiva burocrática, prescreve orientações aos assessorados com impessoalidade a partir de posições assumidas como hierarquicamente superiores, nas quais não existe espaço para interlocução, troca de informações, escuta do discurso do outro, da Administração.

Por outro lado, pode-se pensar em determinadas práticas discursivas de consultoria, aqui denominadas *consultorias sistêmicas*, tendentes a transitar em *formações discursivas gerenciais*, podendo apresentar *discursos orientadores*, cujo funcionamento discursivo é mais aberto, já que novos sentidos são permitidos, embora de maneira controlada. Nesse tipo de prática discursiva consultiva, o consultor não é hierarquicamente marcado, não é um centralizador, um autorizador, um fiscalizador, mas um orientador que mantém constante interlocução com os assessorados.

Na consultoria sistêmica os discursos são comumente filiados às formações discursivas gerenciais, evidenciando a flexibilidade, a descentralização, a maior interlocução entre consultores e assessorados.

As práticas discursivas consultivas sistêmicas tendem a transitar em torno da ideia de que a função da consultoria jurídica é orientar, ou seja, traduzir as normas e toda linguagem técnico jurídica aos assessorados. Sendo assim, o papel das consultorias está associado à análise das consequências e riscos jurídicos de cada decisão tomada pelo administrador. Ao invés de apresentar um discurso de verdade, no qual a solução correta consiste somente em determinado ponto de vista, a preocupação central deve ser demonstrar quais são as interpretações, riscos e consequências possíveis em cada tomada de decisão adotada pelo gestor público.

Na consultoria sistêmica a boa consultoria é uma orientação, não uma prescrição impositiva, exercida com certo grau de pessoalidade, a partir de posições não fortemente marcadas por hierarquias, havendo espaço para interlocução com os assessorados, privilegiando-se o discurso do outro, da Administração.

Uma outra questão sobre as práticas discursivas consultivas deve ser levantada, qual seja, a sua especificidade. Compreende-se que a consultoria jurídica na esfera administrativa apresenta características próprias quando comparada à função contenciosa, na esfera judicial.

A ampla defesa e o contraditório ajudam a delimitar de modo mais claro o papel do advogado público na esfera judicial, cuja função é defender o Estado em juízo ou representá-

lo contra algum indivíduo ou entidade. Contudo, na esfera administrativa a questão é mais complexa. Não existe processo judicial, nem partes. Tudo transcorre no processo administrativo, cujo objeto geralmente gira em torno da formulação e execução de políticas públicas. Nessa seara, direito e política se misturam (GUIMARÃES, 2011), compreendendo-se como política pública a:

Ação organizada e procedimental do Estado que tem como objetivo fornecer ou regular o fornecimento de bens e serviços aos cidadãos, como forma de promoção dos direitos fundamentais e legitimada pela possibilidade de participação e controle social (GUIMARÃES, 2011, p.12)

A consultoria jurídica na esfera administrativa deve estar ancorada em uma racionalidade legal, fundamentada em Lei, jurisprudência, orientação normativa, entre outros discursos reguladores, próprios do direito. Contudo, não dialoga somente com critérios jurídicos, mas também com critérios políticos, em prol do atendimento ao interesse público. Dessa forma, mostra-se complexa, podendo assumir diferentes funções, conforme adesão a determinadas formações discursivas. Ora como órgão de controle, filiado a formações discursivas burocráticas. Ora como órgão orientador, filiado a formações discursivas gerenciais.

Ressalte-se que as *formações discursivas burocráticas* e *gerenciais* e as *consultorias normativas* e *sistêmicas* constituem categorias, criadas no presente trabalho, cujos sentidos se constituem por oposição, para embasamento das análises sobre os discursos contidos no MBPC.

2.6 A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

É importante resgatar parte da história da AGU, para que se possa compreender a produção de sentidos nas formas de dizer desse órgão público, especialmente no MBPC, considerando as suas condições de produção.

Segundo Orlandi (1999), as condições de produção referem-se fundamentalmente aos sujeitos, à situação e à memória. Em sentido estrito, compreende as circunstâncias da enunciação, ou seja, seu contexto imediato e amplo (contexto sócio-histórico e ideológico) em que ocorrem os discursos. Nessa perspectiva, procurou-se traçar um panorama da Instituição AGU, na tentativa de evidenciar o lugar de onde surge o discurso do *Manual*. Aspecto compreendido como relevante para as análises.

A AGU é um órgão público relativamente recente, muito embora seja compreendida como uma instituição secular, pois as atividades que hoje desempenha eram exercidas no decorrer da história por outros órgãos. A instituição foi reconhecida na Constituição de 1988 para representar a União judicial e extrajudicialmente e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Anteriormente à Constituição de 1988, era o Ministério Público Federal quem era incumbido de representar judicialmente a União (Administração Direta), sendo as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo prestadas pela Advocacia Consultiva da União, cuja instância máxima era a Consultoria-Geral da República, composta por vários órgãos jurídicos (VALENTE, 2013).

Na Constituição de 1988, a Advocacia-Geral da União foi instituída fora dos três poderes da República na Organização dos Poderes da Constituição Federal de 1988 (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário). A AGU encontra-se enquadrada no Capítulo IV (Funções Essenciais à Justiça), nos seguintes termos:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Segundo Valente (2013), a Constituição de 1988 situou a Advocacia-Geral da União fora dos três poderes da República, não para que formasse um “quarto poder”, mas para que pudesse atender, com independência, aos três poderes. Dessa forma, a representação judicial da União envolveria os três poderes da República, ficando reservado, com exclusividade, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo.

A Instituição surge de uma necessidade de organizar a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, desvencilhando o Ministério Público do exercício de funções híbridas, por vezes incompatíveis: a defesa da ordem jurídica (interesses sociais e individuais indisponíveis) e a representação judicial da União.

Na época do surgimento da AGU, ocorrida somente após aprovação da Lei Orgânica em 1993, o Brasil havia passado por um período de mudança de Presidente. Fernando Collor de Mello foi afastado temporariamente por um processo de *impeachment* e renunciou ao cargo em 1992, deixando o seu vice Itamar Franco como sucessor.

Nesse contexto histórico, o surgimento da Instituição se configurou como uma grande surpresa para muitos. Inexistia, na época, orçamento e pessoal para implementação do órgão. Valente (2013) discorre sobre a precariedade em que foram iniciadas as atividades da AGU, valendo-se de servidores requisitados ou cedidos de ministérios, autarquias, fundações, empresas públicas e outros poderes da República. O órgão adquiriu no início de suas atividades um minguado quadro de pessoal da extinta Consultoria-Geral da República, um total inicial de dezesseis servidores.

Compreende-se, portanto, dessa conjuntura histórica um começo marcado por uma série de dificuldades, com uma implantação emergencial, sem uma concepção, um planejamento prévio. Reforçado ainda pela necessidade de constituir um lugar institucional, anteriormente “ocupado” pelo Ministério Público e pela Advocacia Consultiva da União.

Na sua trajetória histórica, destaca-se a partir de 2001 a implementação de um Projeto de Reforma Institucional, auxiliado por um suporte de consultoria da FGV, cujo objeto previa diagnóstico, reavaliação estratégica, formulação e estrutura organizacional e novo modelo de gestão (VALENTE, 2013). Uma ação que repercutiu grandes avanços na instituição, tais como, reestruturação interna, redistribuição dos servidores federais cedidos, instalação da ouvidoria, entre outros.

O propósito aqui não é aprofundar os desdobramentos históricos que marcaram a instituição desde o início das suas atividades. Contudo, com esse breve resgate pode-se apresentar alguns aspectos que interessam discursivamente, dentre eles, o surgimento de um órgão público em situações precárias, fruto de uma necessidade de reestruturação, desafogamento de outros órgãos. Atrelado a isso, uma vontade de fazer funcionar o que foi inicialmente pensado na Constituição, tornando organizada a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Pensando-se nisso, percebe-se uma necessidade de autoafirmação da Instituição, que necessita se desvincular da sombra do Ministério Público e constituir uma identidade própria. Essa questão fica bem evidente na fala do Subprocurador-Geral Federal, Gabriel de Mello Galvão, no evento de lançamento do *Manual de Boas Práticas Consultivas*⁸:

Eu acho que é realmente fundamental que nós tenhamos referências desse tipo [o Manual] porque isso acaba sendo fundamental para nossa visão sobre o nosso trabalho, uma auto visão do quê que é a Advocacia-Geral da União. Não é possível

⁸ Evento ocorrido em 02/12/16, no Auditório da Escola da AGU, Brasília – DF. Videoteca Digital da AGU. Disponível em: < <https://redeagu.agu.gov.br> >. Acesso em: 05 jun. 2018.

descontextualizar essa questão, estamos **num período em que se encara a atividade de assessoramento jurídico como uma atividade parecida com a do Ministério Público, por exemplo, e na verdade nosso trabalho não é esse. Nós somos Advogados da Administração.** (Subprocurador-Geral Federal, Gabriel de Mello Galvão, grifo nosso)

Para uma adequada compreensão da função da AGU, bem como a do advogado público, faz-se necessário compreender o perfil institucional do órgão. Valente (2013) esclarece que os órgãos da AGU, segundo Lei Orgânica da instituição são classificados como:

– órgãos de direção superior: Advogado-Geral da União, Procuradoria-Geral da União, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Consultoria-Geral da União, Conselho Superior da Advocacia-Geral da União e Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

– órgãos de execução: Procuradorias Regionais da União, Procuradorias Regionais da Fazenda Nacional, Procuradorias da União nos Estados e no Distrito Federal, Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados e no Distrito Federal, Procuradorias Seccionais da União, Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional, Consultoria da União e Consultorias Jurídicas nos Ministérios.

– órgãos vinculados: Procuradorias e Departamentos jurídicos de autarquias e fundações públicas federais.

– órgãos de administração: Gabinete do Advogado-Geral da União, Diretoria-Geral de Administração, Centro de Estudos e Secretaria de Controle Interno.

Quanto aos seus membros, a AGU é composta por⁹:

- Advogados da União: que atendem pela Administração direta;
- Procuradores da Fazenda Nacional: que atuam em matéria tributária;
- Procuradores Federais: que atendem junto às autarquias e fundações;
- Procuradores do Banco Central, que atuam exclusivamente perante o Banco Central;
- Servidores Administrativos: que auxiliam em todos os setores do órgão.

As atividades de consultoria e assessoramento jurídico se encontram presentes em todos os Ministérios, em todos os Estados da Federação e junto a todas as Autarquias e Fundações Públicas Federais.

Assim temos os órgãos que exercem as atividades consultivas na AGU¹⁰:

- O Advogado-Geral da União, ao Presidente da República;
- A Consultoria-Geral da União;
- Os Núcleos de Assessoramento Jurídico;

⁹ AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/faq>>. Acesso em: 23 maio 2018.

¹⁰ AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2018.

- As Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios;
- A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Fazenda;
- A Procuradoria-Geral Federal.

Segundo a definição contida no próprio *site* da AGU¹¹, configura-se como atividade de consultoria, em síntese, o assessoramento e a orientação dada aos dirigentes do Poder Executivo Federal, de suas autarquias e fundações públicas, para dar segurança jurídica aos atos administrativos praticados, notoriamente os que se destinam à materialização de políticas públicas, à viabilidade jurídica das licitações e dos contratos, à proposição e análise de medidas legislativas necessárias ao desenvolvimento e aprimoramento do Estado Brasileiro.

A atuação consultiva, conforme explicitado no *site* da AGU, tem o “dever de dar formatação jurídico-constitucional às políticas públicas, de forma a preservar os direitos e garantias fundamentais do cidadão e, em última análise, prevenir o surgimento de litígios ou disputas jurídicas”¹².

Existem, portanto, deveres e responsabilidades assumidos pela instituição que pairam sobre o exercício das atividades de consultorias e assessorias jurídicas e que se materializam nos enunciados de Boas Práticas Consultivas, diferentemente das atividades assumidas pela representação judicial.

É interessante observar que o Ministério Público Federal (MPF) ainda é muito pouco conhecido pela população em geral, conforme dados divulgados através de pesquisa de opinião de abrangência nacional realizada pela DataUFF (Núcleo de Pesquisas da Universidade Federal Fluminense) em 2013¹³. Os dados demonstraram que do percentual de entrevistados, 77,2% não souberam ou não responderam quando perguntados sobre a área de atuação do MPF. 16,7% alegaram não conhecer o Ministério Público Federal e 76,9% conhecem só de ouvir falar/conhecem mais ou menos. Similarmente, compreende-se que a situação da Advocacia-Geral da União não apresente uma realidade diferente.

Contudo, esse cenário parece estar mudando para o MPF com a crescente visibilidade das suas atuações no combate à corrupção e à criminalidade, conforme apontou mais recente pesquisa realizada em 2017 pelo instituto 3R Amazônia Soluções pela Sustentabilidade¹⁴.

¹¹ AGU. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2018.

¹² Idem.

¹³ Disponível em: <<http://imguol.com/blogs/52/files/2013/08/Relat%C3%B3rio-sum%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 08 jan 2019.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pesquisa-de-opiniao-aponta-que-mpf-e-cada-vez-mais-conhecido-pela-sociedade-brasileira>>. Acesso em: 08 jan 2019.

A AGU preserva os direitos e garantias fundamentais voltados ao cidadão por uma via tangencial, não de maneira direta, quando tenta garantir que o dinheiro do contribuinte seja bem empregado, atendendo o interesse público. Ou seja, o órgão desenvolve uma atuação consultiva concebida muitas vezes como preventiva, controladora ou orientadora que busca assegurar a correta atuação dos gestores públicos na execução das políticas públicas.

Essa atuação, embora muito relevante, ocorre de maneira discreta na Administração, é exercida através de manifestações jurídicas materializadas em forma de pareceres, notas, cotas, despachos, reuniões, atendimentos telefônicos, entre outros. Algumas dessas manifestações são formalizadas em documentos que compõem os processos administrativos internos. A visibilidade dessa atuação consultiva é mínima quando comparada, por exemplo, à atuação do MPF no combate à corrupção e criminalidade, com determinadas ações massivamente divulgadas pela mídia.

2.7 O PARECER JURÍDICO

Como nossas análises se deterão sobre o discurso contido nos enunciados que tratam das boas práticas consultivas, faz-se, portanto, necessário conhecer as nuances do gênero textual mais frequente de manifestação consultiva na AGU: o *parecer jurídico*. É importante perceber o grau de responsabilidade envolvido nesses pronunciamentos, a fim de que se compreenda a que tipo de consequências estarão submetidos os advogados públicos em caso de uma orientação consultiva mal dada, seja por culpa ou erro. É também interessante verificar a forma como se estrutura esse gênero textual e refletir sobre o porquê da sua estruturação e formatação.

Como veremos, o parecer jurídico é um gênero textual formal, estruturado e formatado para determinados fins, que deve ser elaborado por um sujeito-autor motivado pela busca de segurança em seus pronunciamentos, frente à possibilidade de responsabilização. Um sujeito que assume constantemente o fardo da responsabilidade pelo que diz, pelo como diz, procurando manter uma imagem de credibilidade.

2.7.1 OS EFEITOS DO PARECER JURÍDICO E A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

Não é sempre que o administrador deve submeter análise ao órgão jurídico. Em algumas situações previstas em lei, contudo, haverá exigência de análise jurídica prévia.

Nessas hipóteses, a consulta ao órgão jurídico deixa de ser uma mera escolha e passa ser uma obrigatoriedade na condução do processo administrativo.

Sobre as licitações, a Lei nº 8.666/93 em seu art. 38, inciso VI, prevê a inclusão de pareceres técnicos ou jurídicos no procedimento administrativo, incluídos os processos de dispensa e de inexigibilidade. No parágrafo único, do mesmo artigo, a norma prescreve a emissão de pareceres para as minutas de editais de licitação, bem como as minutas de contratos, acordos, convênios ou ajustes, que devem ser previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração. Na compreensão da AGU e do Tribunal de Contas da União, prevalece o entendimento de que a manifestação jurídica é obrigatória nesses processos.

Analisando a obrigatoriedade ou não da emissão do parecer jurídico, Di Pietro (1999, p. 214), lembrando as lições de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, esclarece didaticamente que o parecer pode se apresentar sob três espécies:

O parecer é **facultativo** quando fica à critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. Se foi indicado como fundamento da decisão, passará a integrá-la, por corresponder à própria motivação do ato.

O parecer é **obrigatório** quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao Chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde seu caráter opinativo. Mas a autoridade que não acolher deverá motivar sua decisão.

O parecer é **vinculante** quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar sua conclusão. Para conceder a aposentadoria por invalidez, a Administração tem que ouvir o órgão médico oficial e não pode decidir em desconformidade com sua decisão. (grifos nossos)

Partindo-se dessa classificação, indaga-se sobre o efeito do parecer jurídico consultivo na esfera administrativa. Seria ele classificado como obrigatório, sem caráter vinculante, com efeito apenas opinativo junto à Administração, ou seria o mesmo classificado como vinculante, não podendo a Administração se abster em acatar a orientação proferida pelas advogadas? E mais, a depender dos efeitos do Parecer Jurídico, qual seria o grau de responsabilização do parecerista em caso de dolo ou culpa?

Sobre os efeitos do parecer jurídico, a questão se reveste de polêmica, especialmente pelo fato de não haver na lei determinação precisa sobre a natureza jurídica do parecer jurídico consultivo. Na doutrina, encontram-se os seguintes posicionamentos:

A autoridade competente é vinculada ao parecer da assessoria jurídica? A resposta é negativa. Nada impede que a autoridade superior repute que o ato convocatório apresenta defeitos jurídicos, ainda que o parecer da assessoria jurídica seja favorável

à aprovação. E a recíproca também é verdadeira. O ponto fundamental, no caso, é que a autoridade competente assume a responsabilidade exclusiva em caso de discordância em face do parecer da assessoria jurídica. A questão apresenta especial relevância nos casos em que a assessoria jurídica opinara pela existência de defeito. É perfeitamente possível que a autoridade superior esteja correta e que o parecer da assessoria tenha incorrido em equívoco. Não se pode extrair, portanto, que um parecer contrário à aprovação vincularia a autoridade competente. Colocada a questão sob outro enfoque, é evidente que a assessoria jurídica dispõe, em tese, de maior conhecimento jurídico do que a autoridade competente. Portanto e na vida prática, é muito problemático que o parecer esteja equivocados. Mas não há impedimento jurídico a que a autoridade discorde do parecer da assessoria jurídica e opte por decisão diversa da orientação contemplada no parecer jurídico. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 595)

A legislação oferece também inúmeros exemplos de parecer obrigatório, cuja 'presença' (na expressão de Hely Lopes Meirelles) é necessária e mesmo exigida, mas de conteúdo não-vinculante. A nosso ver, o inciso VI e o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, ora em comentário, referem-se a essa categoria. (MOTTA, 2011, p. 482)

Embora alguns doutrinadores não reconheçam o efeito vinculante do parecer jurídico, no Tribunal de Contas da União (TCU) existe uma inclinação pela vinculação do parecer. O Tribunal vem se posicionando em decisões mais recentes no sentido de haver possibilidade de responsabilização do parecerista nos casos em que sua atividade seja desenvolvida com imprudência, negligência ou imperícia. Assim vejamos:

O entendimento deste Tribunal é de que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com gestores por irregularidades na aplicação dos recursos públicos. O parecer jurídico, via de regra acatado pelo ordenador de despesas, é peça com fundamentação jurídica que integra e motiva a decisão a ser adotada. No presente caso concreto, trata-se de parecer vinculante nos termos do art. 38, inciso VI, da Lei 8.666/93. [...] Assim, existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam o princípio da administração pública, poderá haver responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais se tenha dado causa. (Acórdão TCU n. 825/2014 – Plenário)

Sobre os pareceres emitidos existe uma carga de responsabilidade que transcende o fato de a manifestação ter efeito apenas opinativo ou vinculante, de haver responsabilidade solidária ou não. O fato é que ali está a opinião de um especialista, um operador do direito, cuja atribuição pode ser interpretada como a de traduzir o direito, esclarecer o gestor sobre as possibilidades viáveis, recomendar um melhor caminho ou mesmo exercer o controle dos atos administrativos. Uma responsabilidade que está atrelada à imagem do advogado público digno de credibilidade.

De fato, existe um cuidado na elaboração das orientações emanadas, devido à possibilidade de uma punibilidade, a depender da compreensão que se dá aos efeitos da

consultoria. Mas também há uma preocupação do advogado público em endossar uma imagem ideal de referência, a de um especialista digno de fé, dotado de competência e credibilidade para prescrever ou orientar, captando o outro (o leitor). Nesse caso, o assessorado adere à pessoa que a ele se dirige por intermédio de uma imagem ideal de referência. Conforme esclarece Charaudeau (2013, p.137):

Toda construção do *ethos* se faz em uma relação triangular entre *si*, o *outro* e um *terceiro* ausente, portador de uma imagem ideal de referência: o *si* procura endossar essa imagem ideal; o *outro* se deixa levar por um comportamento de adesão à pessoa que a ele se dirige por intermédio dessa mesma imagem ideal de referência.

Daí a necessidade de compreensão sobre a figura do advogado público, um sujeito que ocupa uma determinada posição institucional, tensionado por ser um sujeito de direito-jurídico, ao mesmo tempo autônomo e submisso à Lei, podendo inclusive ser responsabilizado, impelido pela imagem que deve endossar juntos aos outros, aos gestores, à sociedade.

Segundo esclarece Gaulejac (2007), na empresa hipermoderna o controle tende a se deslocar do corpo para a psique, da atividade física para a mental, na medida em que os indivíduos que se identificam com a empresa e, conseqüentemente com seus discursos, mobilizam a energia psíquica esperada, ou seja, exercem um autocontrole em busca da excelência, do ideal de onipotência, da satisfação narcísica, sempre com medo de fracassar.

Tomado pela ilusão de seu próprio desejo, ele [o indivíduo] é animado pelo medo de fracassar, de perder o amor do objeto amado (aqui, a organização), o temor de não estar à altura, a humilhação de não ser reconhecido como um bom elemento. Ele é posto sob tensão, entre seu Ego e seu ideal, para o maior benefício da empresa. (GAULEJAC, 2007, p. 120)

Compreende-se, portanto, que o advogado público, no exercício de sua atividade consultiva, adere a discursos de caráter consensual, como os contidos no MBPC, motivado pela segurança jurídica que esses discursos carregam, já que surgem da própria organização e por mobilizações psíquicas (temor de não estar à altura, de não ser reconhecido como um bom Advogado, etc.). O MBPC representa uma zona discursiva segura, um já-dito previamente validado, onde é seguro e confortável transitar. Aquele que não adere aos discursos estabelecidos sairá da zona de conforto, poderá ser responsabilizado, desafiado, considerado destoante, diferente, contrário, e até apagado ou fracassado.

2.7.2 A ESTRUTURA DO PARECER JURÍDICO

A manifestação jurídica na esfera administrativa envolve procedimentos complexos. Esse tipo de atividade requer a interpretação das vozes constituídas no processo, a retomada do que foi dito, o dizer com as próprias palavras (citação indireta) ou com as palavras do outro (citação direta, uso de aspas, itálico), a subsunção do fato à norma, seguida de uma motivação que justifique a tomada de posição. Além disso, também requer, conforme orientação do *Manual*, a construção de um texto didático, acessível, pontual e dirigido aos assessorados.

Sobre a forma como esses discursos se estruturam, a construção da consultoria em forma de parecer apresenta certa rigidez, derivada de prescrições legais similares às sentenças e acórdãos judiciais. De acordo com o artigo 489 do Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

Desse modo, os pareceres jurídicos apresentam-se como um gênero do discurso que orbita no interior do domínio discursivo jurídico, tomando por base os mesmos elementos do gênero sentença judicial.

Assim como Maingueneau (2008), compreende-se que gênero e tipo de discurso são entidades distintas. Os gêneros de discurso remetem a uma categoria: o parecer, a nota, a cota, o despacho que se submetem a domínios discursivos, associados a setores de atividade social, tais como o domínio discursivo jurídico, didático, prescricional, entre outros. Essas divisões indicam uma orientação comunicacional, baseando-se em grades sociológicas mais ou menos intuitivas.

A compreensão do parecer ou de qualquer outro texto não somente está adstrito à gramática, ou a um dicionário. É necessário que para adequada compreensão de seus sentidos sejam mobilizados outros saberes, hipóteses, raciocínios, construindo-se um contexto que não é um dado pronto e imutável. É importante também considerar as condições em que se apresenta, a sua forma, a sua estrutura.

Sobre as manifestações jurídicas consultivas, a AGU dispõe de três dispositivos norteadores: o *Manual de Boas Práticas Consultivas*; a Portaria AGU n.º. 1.399/09 e a Portaria PGF n.º. 526/13. Quanto às Portarias, estas estabelecem diretrizes gerais sobre as manifestações jurídicas, inclusive quanto à estrutura de tais pronunciamentos.

Nos termos do Boletim de Serviço da Diretoria de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação da Secretaria-Geral da AGU, anexo da Portaria AGU n.º, 1.399/09, o parecer jurídico se estrutura nas seguintes partes:

Cabeçalho;
Elementos de Identificação;
Ementa;
Vocativo;
Texto;
Fecho;
Local e Data;
Identificação do Autor;
Numeração das Páginas.

O modelo padrão adotado como estrutura para o parecer jurídico evidencia o propósito de significar e de agir de uma determinada maneira sobre seu destinatário.

No Cabeçalho encontra-se presente o símbolo do Brasão da República, seguido da identificação da unidade responsável pela elaboração do Parecer. O que reveste o documento de uma formalidade própria de um documento oficial. O que, por certo, deve provocar no leitor (assessorado) a imagem de que o documento traz o posicionamento de uma instância superior representante do Estado, que carrega consigo um ar de seriedade.

Sobre a formatação do documento, destaca-se a recomendação da AGU para o uso da Fonte intitulada *Ecofont* nos Pareceres. Desenvolvida especialmente para economizar tinta nas impressões, a *Ecofont* utiliza caracteres preenchidos com pequenos círculos dentro dos traços que os compõem, evitando-se, assim, maiores gastos de impressão, sem perda de qualidade.

Essa iniciativa ocorreu depois que foram realizados testes pela Gerência de Tecnologia da AGU¹⁵ que demonstraram que a *Ecofont* utiliza aproximadamente menos de 26% de tinta quando comparada à fonte *Arial*, e menos de 12% quando comparada à *Times New Roman*. Uma medida que representa uma economia de escala e um ganho sob o ponto de vista

¹⁵ AGU.Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/interna/ecofont/index>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

ambiental, reforçando a imagem de uma instituição preocupada com a questão da sustentabilidade.

Dentre os elementos de identificação, podemos citar o título, que constitui a identificação do tipo de manifestação consultiva. De fato, não existe somente a manifestação conhecida como Parecer, mas também outras formas de manifestação, como a Nota e a Cota. Estas últimas são compreendidas no MBPC como formas mais simplificadas de manifestação consultiva. Ainda categorizado como elemento de identificação, podemos citar a identificação do processo administrativo, do interessado e do assunto tratado no Parecer.

A ementa é um breve resumo, elaborado de forma concisa de maneira a permitir o imediato conhecimento do assunto. Trata-se de uma síntese do processo em poucas palavras situadas no lado direito do documento.

O vocativo refere-se ao pronome de tratamento seguido do cargo da autoridade à qual a manifestação é dirigida. Em grande parte dos casos, esse vocativo é dirigido ao superior hierárquico, tendo em vista que o parecer jurídico deve passar pelo aval da chefia do setor antes de ser remetido à Administração. A parte textual, propriamente dita, compõe-se do relatório, análise jurídica e conclusão, similarmente à composição da sentença judicial.

Abaixo traçamos um breve esboço de como se organiza a parte textual da manifestação jurídica, subdividida em três partes (relatório, análise jurídica e conclusão):

No relatório, parte inicial, o consultor descreve em forma de narrativa o que ocorre no processo e delimita a questão a ser analisada. Nessa parte, busca contar e dizer os fatos e acontecimentos, podendo citar os pronunciamentos dos gestores no processo, inclusive os pareceres jurídicos anteriores constantes no processo.

A análise jurídica, compreendida como fundamento jurídico, é a parte na qual o parecerista manifesta sua convicção jurídica sobre o assunto, através da análise das questões de fato e de direito. A argumentação é construída para que os interessados compreendam as razões pelas quais se adotou ou deixou de adotar determinado posicionamento.

Na conclusão, por similaridade à parte chamada dispositivo ou decisão judicial, o consultor posiciona-se sobre o assunto, acolhendo ou rejeitando o pedido formulado pelo interessado, determinando ou sugerindo providências a serem adotadas e orientando sobre o encaminhamento do processo.

Quanto aos aspectos redacionais, é importante perceber as recomendações da própria AGU no seu Boletim de Serviços. As ideias devem ser ordenadas no texto através de parágrafos, preferencialmente numerados. Há expressa orientação para que as manifestações sejam constituídas de frases na ordem direta (sujeito, verbo, complementos), de forma a tornar

a leitura mais fluida e agradável ao leitor. Assim também, orienta-se o uso de frases afirmativas, ao invés de frases negativas. A medida visa tornar a mensagem mais célere, tendo em vista que as frases afirmativas têm um número menor de palavras.

Há também orientação expressa para que o texto seja objetivo, conciso e que o vocabulário utilizado seja simples, a fim de que haja facilidade na compreensão na mensagem passada. Termos técnicos devem ser empregados apenas quando estritamente necessários.

O Fecho tem por finalidade arrematar o texto, direcionando-o. Geralmente é grafado com a seguinte expressão “À consideração superior”, quando o parecer deve ainda ser submetido ao superior hierárquico. Por último, deverá constar no documento a identificação do Local, Data, Identificação da Autoria e Numeração de Páginas.

A estruturação e formatação do gênero textual parecer jurídico, incluindo a sua denominação, são previamente concebidos para manter uma uniformidade que corresponda as exigências de produtividade e rendimento. Os pareceres, as notas, as cotas, os “produtos” da manifestação jurídica consultiva devem ser alimentados no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens) pelo advogado público, tão logo elaborados, preferencialmente dentro dos prazos estipulados. O que nos remete ao conceito de racionalidade instrumental, própria do paradigma experimental da ideologia gerencialista, que segundo Gaulejac (2007) põe em ação um conjunto de métodos e técnicas para medir a atividade humana, tentando transformá-la em algo mensurável, sob determinados parâmetros precisos para que atenda as exigências de produtividade.

Assim, compreende-se que as manifestações jurídicas textuais, tais como o parecer jurídico, são identificadas, moldadas e estruturadas conforme parâmetros de organização e formatação que fazem com que sejam facilmente acessadas, quantificadas, identificadas, transformadas em indicadores para controle da produtividade.

Quanto à sua finalidade, a manifestação consultiva não tem como intuito confundir o leitor, o que pode ocorrer na esfera judicial, especialmente quando utilizado como estratégia para confundir a parte contrária. O propósito da consultoria é se fazer compreender, ou seja, fazer com que os textos das manifestações consultivas acionem nos assessorados os mesmos gestos de interpretação, daí a necessidade de uma linguagem objetiva, concisa, elaborada com frases afirmativas, de fácil assimilação e reprodução.

No anexo A, segue um exemplo de Parecer Jurídico, extraído do sistema Sapiens AGU. O referido Parecer apresenta os elementos citados acima, exceto o vocativo e a numeração das páginas. Optou-se por não identificar a autoria.

Compreende-se que esse tipo de manifestação jurídica na esfera administrativa apresenta características próprias quando comparadas às manifestações jurídicas da esfera judicial, já tradicionalmente consolidadas no meio jurídico.

Diferentemente de uma peça judicial, em que as partes contrárias estão previamente constituídas e definidas, nesse tipo de pronunciamento não existe litígio, não existem partes, mas assessoramento, ajuda, orientação ou controle. A orientação consultiva deve estar ancorada em uma racionalidade legal, atrelada a uma Lei, jurisprudência ou orientação normativa, ou seja, não deve aderir livremente aos anseios políticos do administrador, geralmente é guiada por discursos regulados, justificando-se pela busca de atendimento ao interesse público.

Aí está a sua complexidade, pois a manifestação jurídica consultiva administrativa ao mesmo tempo que orienta, auxilia, ajuda a Administração, também restringe, prescreve, controla, penaliza, interdita. Essa interlocução entre o consultor e o assessorado nem sempre é fluida, mas imbricada por discursos de ajuda e de interdição, de validação e negação, de apoio e de travamento do processo administrativo.

2.8 O MANUAL DE BOAS PRÁTICAS CONSULTIVAS (MBPC)

Com a globalização, verificou-se a necessidade de adaptação das organizações para atendimento às exigências de mercado que se instalaram em todo o mundo. Discursivamente, o cenário globalizado funcionou como pano de fundo para surgimento de determinados discursos que buscam materializar imagens de organizações compreendidas pelo público em geral como produtoras, dignas de credibilidade, detentora de determinados atributos em meio as relações antagônicas entre capital e trabalho.

Como estratégia para construção e manutenção de uma imagem institucional digna de credibilidade junto ao público em geral e ao seu próprio corpo de funcionários, as organizações se valem de materiais de comunicação que institucionalizam dizeres, produzindo efeitos de sentido, direcionando a adoção de práticas que estabilizam esses sentidos.

Através dos materiais de comunicação, as organizações produzem em seus dizeres uma identificação com o público, buscando garantir o seu lugar institucional frente a um cenário globalizado, sujeito a comparações que nivelam seu desempenho, a sua atuação na sociedade, especialmente quando comparadas a outras instituições, seja nacionalmente ou internacionalmente.

Pensando-se dessa forma, busca-se compreender o funcionamento discursivo de um determinado tipo específico de material de comunicação e seus efeitos de sentido. No caso, o *Manual de Boas Práticas Consultivas* voltado para os órgãos de consultoria jurídica da Advocacia Geral da União.

Ao longo do trabalho, serão utilizadas indistintamente as expressões *Manual*, *Manual de Boas Práticas Consultivas* ou MBPC referindo-se a sua versão atual (4ª edição). Edições anteriores serão devidamente identificadas.

Olhando para a superfície textual, compreende-se que os enunciados contidos no *Manual* reproduzem compromissos ideológicos da instituição, divulgando orientações sobre o exercício da consultoria jurídica. Nas entrelinhas desse tipo de discurso, busca-se compreender as opacidades ali presentes, que produzem efeitos de sentido, revelando a forma com que a AGU significa sua própria existência na sociedade.

A partir das análises pode-se compreender como a instituição, materializando seu discurso através do *Manual*, desenvolve seu poder de autoridade sobre o corpo de servidores que a representa, impedindo que estes tomem determinadas posições ou adotem determinadas práticas contrárias ao que se institucionalizou como “boas práticas” na organização. Promovendo, portanto, a adesão a discursos que visam garantir a reprodução de sentidos compreendidos como verdadeiros, bons, corretos. Cerceando questionamentos, não abordando outros sentidos possíveis.

O *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU encontra-se disponível no *site* da AGU, com acesso imediato através de *download*¹⁶, para ampla divulgação e conhecimento da população em geral, reforçando um imaginário de completude, de total transparência. O suporte em que a materialidade discursiva do *Manual* é veiculada diz muito a seu respeito.

A fácil disponibilidade de acesso ao *Manual*, mediante consulta à internet, provoca no imaginário do público externo e interno projeções sobre a instituição AGU, evidenciando a imagem de uma instituição homogênea, preocupada com a correta prestação dos serviços, incentivadora das boas práticas consultivas. Segundo Orlandi (2001), a construção do discurso, sua formulação e circulação contribuem para a constituição dos sentidos.

Fruto de um trabalho iniciado em 2010, o *Manual de Boas Práticas Consultivas* decorreu do compartilhamento de observações sobre as boas práticas da atuação jurídica na área de consultoria na AGU. Instituído por um projeto da Consultoria-Geral da União e de seus órgãos assessorados, o *Manual* se valeu dos trabalhos desenvolvidos pela Corregedoria-

¹⁶ O *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU encontra-se disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/191832>. Acesso em: 01 de dez. 2018.

Geral da Advocacia da União nas visitas aos órgãos consultivos, quando realizadas correções. Na 1ª edição, assim se apresenta:

Este Manual de Boas Práticas significa a culminação de diversas iniciativas da Consultoria-Geral da União (CGU) e de seus Órgãos assessorados no processo de aproximação e de aprimoramento do trabalho desenvolvido, mas decorre, também de proveitoso diálogo edificado com a Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), responsável por construtivas sugestões, fruto de alguns anos de observação e de uma visão institucional que credenciam à atenta audiência de suas proposições. (MBPC, 2011, p. 1)

Segundo notícia divulgada no próprio *site* da AGU¹⁷, o *Manual* tem como foco principal a busca pela eficiência e gestão, e por consequência, o aperfeiçoamento dos trabalhos consultivos desenvolvidos pela AGU. Na sua apresentação, o *Manual* se auto define como “instrumento relevante que orienta a forma eficiente de atuação consultiva” (MBPC, 2016, p. 7).

Mas quais os sentidos que a palavra “eficiente” evoca nesses dizeres? O que significa forma eficiente de consultoria? Como veremos nas nossas análises, ser eficiente não significa, nos dizeres do *Manual*, produzir conhecimento em função de critérios de verdade, de aprimoramento e reflexão sobre conhecimentos, mas em função de critérios de utilidade, valorizando a solução de problemas, conforme objetivos fixados pela instituição.

Quanto a sua formatação, observa-se que o *Manual* mantém durante todas as edições um parâmetro constituído por enunciados de Boas Práticas Consultivas (BPCs), escritos na maioria em um único parágrafo, destacados em negrito, identificados por uma numeração sequencial (BPC nº 1, BPC nº 2...), seguido da “Fonte”, lugar em que são dadas explicações/justificativas sobre o enunciado. A versão atual do *Manual* conta com um índice por assunto, para facilitar a pesquisa, e apresenta indexação em cada BPC.

A formatação escolhida assemelha-se aos textos jurídicos, tais como os encontrados em códigos comentados, em orientações normativas, sempre atrelados a uma numeração, seguidos de uma explicação ou justificação. Uma tentativa de tornar a memória discursiva objetiva, fácil de ser assimilada, reproduzida e acessada, especialmente quando associa enunciados a números.

Atualmente a obra contempla ao todo quarenta e oito orientações, sequencialmente numeradas, que tentam “uniformizar” o procedimento consultivo. Conforme esclarece o

¹⁷ AGU. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/480993>. Acesso em: 17 abr. 2018.

próprio *Manual*, na apresentação, “o objetivo é não romper com a referência numérica que os membros já dispõem sobre os assuntos tratados, favorecendo a sua prática cotidiana” (MBPC, 2016, p.6). Trata-se, portanto, de uma ferramenta pensada sob critérios utilitaristas, visando à praticidade, à fácil memorização e à repetição de dizeres.

A apresentação em forma de enunciados numerados, indexados, ao invés de um texto corrido, por exemplo, produz diferentes efeitos de sentidos. O *Manual* lembra um guia de bolso. Um instrumento que pode ser consultado facilmente, com informações ágeis, céleres, produzindo sentidos que revelam uma modernização. Algo de “novo” no “velho” e “antigo” manual de sempre.

Inclusive, com vistas à maior facilidade de consulta, seguindo a lógica utilitarista da ferramenta, a AGU também disponibilizou no seu *site* o *Manual* na sua versão *smartphone*. Uma versão com *layout* ajustado para consulta de bolso no próprio no celular.

A consultoria, mediante pronunciamento escrito, acontece no processo administrativo. Nesse espaço, o advogado público encontra-se inserido num tipo de interação linguística particular situada no âmbito de uma ordem discursiva cujas características encontram-se bem definidas em nossa sociedade.

Primeiramente, nesse espaço consultivo a autoridade de usar a palavra, de se pronunciar é institucionalmente concedida a um único interlocutor, ou a dois interlocutores – o advogado público e a sua chefia, tendo em vista que todo parecer deverá ser submetido ao superior hierárquico do subscritor para apreciação, nos termos do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399/09. Em contrapartida, aos demais interlocutores (assessorados), a tomada da palavra pode ser ora facultada, ora solicitada, ora exigida, ou não cogitada.

O processo administrativo é o lugar no qual um dos interlocutores (advogado público) encontra-se revestido de poder para apresentar os objetos discursivos (leis, jurisprudência, doutrina, entendimentos, etc.) que comporão a manifestação jurídica, devendo, na maioria dos casos, esse discurso ser assimilado pelos assessorados.

Conforme esclarece Freire (2014), o sujeito falante da língua pode dizer tudo na língua, enquanto falante do idioma. Contudo, enquanto sujeito do discurso, ocupando uma posição-sujeito, ou seja, um lugar simbólico, construído historicamente nas relações sociais, não pode dizer tudo na língua. Existem limites jurídicos, éticos, morais, políticos, econômicos, afetivos etc. que constroem o sujeito na sua liberdade de enunciar, contingenciando os seus dizeres.

O Advogado, no exercício de sua função, deve cumprir os deveres consignados no Código de Ética e Disciplina, conforme art. 33 da Lei nº 8.906/94, que dispõe sobre o Estatuto

da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O Código de Ética e Disciplina da OAB, em seu Capítulo VI, assim determina:

Art. 44. Deve o advogado tratar o público, os colegas, as autoridades e os funcionários do Juízo com respeito, discrição e independência, exigindo igual tratamento e zelando pelas prerrogativas a que tem direito.

Art. 45. Impõe-se ao advogado lhanza, emprego de linguagem escorreita e polida, esmero e disciplina na execução dos serviços.

Art. 46. O advogado, na condição de defensor nomeado, conveniado ou dativo, deve comportar-se com zelo, empenhando-se para que o cliente se sinta amparado e tenha a expectativa de regular desenvolvimento da demanda.

Nessa perspectiva, a fala do advogado público é restringida pela posição-sujeito que ocupa, ou seja, o advogado não tem a liberdade plena em seu comportamento e em seu pronunciamento. O exercício de sua função exige uma determinada postura atrelada a um uso da linguagem compreendida como perfeita, apurada, polida. Apenas determinadas palavras podem ser ditas, outras somente em casos especiais e outras não devem ser ditas nunca.

Da mesma forma, algumas práticas na consultoria são extremamente aconselháveis, configurando-se como boas práticas consultivas dentro da instituição. Outras são admissíveis em determinados casos. E outras são rechaçadas em absoluto, configurando-se como más práticas consultivas. Daí a existência de um *Manual de Boas Práticas Consultivas* formulado pela própria AGU, cujo objetivo parece ser o de tornar claro aos servidores a perspectiva de consultoria institucionalmente assumida.

Pêcheux (2009) afirma que o sentido de uma palavra ou expressão muda conforme o sujeito que a enuncia (posição-sujeito). Sob essa perspectiva, retomando o conceito foucaultiano de ordem de discurso, compreende-se que o discurso sempre diz respeito ao quadro institucional em que determinado dizer é exercido e considerado legítimo.

O que garante a legitimidade de um dizer contido num manual como o de Boas Práticas Consultivas não são somente os enunciados em si, mas a posição dos sujeitos que o elaboraram. Dessa forma, os discursos ali contidos ganham legitimidade e credibilidade quando reforçados por essas posições.

A voz que aparece na apresentação do *Manual* assume uma posição de guia que evidencia sentidos em torno da valorização da equipe responsável pela sua confecção, destacando a crescente participação na sua elaboração. Extraiu-se da apresentação do MBPC o seguinte texto:

Pela primeira vez a edição do Manual de Boas Práticas Consultivas conta com a participação tão ampla, com representantes da [...] e as equipes que trabalharam em

cada edição estão declinadas em seguida, por respeito aos trabalhos que desenvolveram: [...] (MBPC, 2016, p. 5)

Na primeira edição do *Manual* (2011), a equipe responsável por sua elaboração foi composta por apenas quatro membros. Dois deles da Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU) e os outros dois da Consultoria-Geral da União (CGU). Ambos órgãos compreendidos como de direção superior dentro da instituição.

Na segunda edição (2012), o *Manual* contou com a participação de 6 membros, dentre os quais três membros eram da Procuradoria-Geral Federal. Na terceira edição (2014), houve a participação de nove membros ao todo, dentre eles a participação de dois membros da Procuradoria-Geral do Banco Central. Em sua quarta edição (2016), houve a participação de onze membros ao todo, com a inovação da participação de um membro da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Observa-se que em todas as edições a representação dos órgãos de instâncias superiores (Corregedoria-Geral da Advocacia da União e Consultoria-Geral da União) estavam sempre presentes. O que significa dizer que os textos dos enunciados BPC são legitimados, ou seja, assinados por membros representantes de determinados órgãos da AGU, especialmente os de alta hierarquia na instituição.

3 ANÁLISES

3.1 FORMAÇÕES IMAGINÁRIAS SOBRE O MBPC

A atividade consultiva, como prática discursiva, é constituída por relações de força entre os agentes envolvidos na consultoria: a instituição (AGU); a consultoria (advogados públicos) e os assessorados (gestores). Esclarece Orlandi (1999, p. 39) que “o lugar a partir do qual o sujeito fala é constitutivo do que ele diz”. O que significa dizer que a partir do lugar que os agentes envolvidos na consultoria ocupam, suas palavras significarão de determinada maneira, apresentando maior ou menor autoridade, a depender das relações de poder desses diferentes lugares, evidenciadas em posições discursivas assumidas pelos sujeitos.

Contudo, essas relações de força não são determinantes, do contrário, são marcadas por rupturas. Pode, por exemplo, o assessorado acatar ou não o discurso proferido pelo consultor. Pode o advogado público seguir ou não as boas práticas consultivas indicadas pela AGU.

A relação de forças repousa em formações imaginárias, ou seja, em imagens que resultam de projeções empíricas dos lugares do sujeito reverberando posições discursivas dos sujeitos no discurso. O que significa dizer que não são os sujeitos físicos e os lugares empíricos que são considerados no discurso, mas as posições discursivas que os sujeitos assumem (ORLANDI, 1999).

Segundo Pêcheux (1997)¹⁸, as formações imaginárias determinam o lugar que A e B se atribuem cada um a si e ao outro, a imagem que eles fazem de seu próprio lugar e do lugar do outro. Pêcheux (1997, p. 83) designa as formações imaginárias da seguinte forma:

IA (A) – imagem do lugar de A para o sujeito colocado em A: “Quem sou eu para eu lhe falar assim?”

IA (B) – imagem do lugar de B para o sujeito colocado em A: “Quem é ele para que eu lhe fale assim?”

IB (B) – imagem do lugar de B para o sujeito colocado em B: “Quem sou eu para que ele me fale assim?”

IB (A) – imagem do lugar de A para o sujeito colocado em B: “Quem é ele para que me fale assim?”

Conforme esclarece Orlandi (1999, p. 40), “o mecanismo imaginário produz imagens de sujeitos, assim como do objeto do discurso, dentro de uma conjuntura sócio-histórica”. É

¹⁸ Referente ao ano da publicação da tradução. Título original em 1969.

um jogo imaginário que é próprio das condições de produção do discurso, revelando relações de força a partir das posições ocupadas, ou seja, a depender do lugar do qual o sujeito fala as palavras significam de uma forma ou de outra.

Em um texto, como o do MBPC, a autoria é coletiva, visto que os enunciados decorreram de um trabalho em equipe. O autor é o sujeito que tendo domínio de certos mecanismos discursivos, representa, pela linguagem, o seu papel social e aquilo que ele implica, assumindo a responsabilidade pelo que se diz, pelo como se diz (ORLANDI, 1999). Daí ser denominado pela autora como função-autor, correspondendo a uma função discursiva do sujeito, tendo seu polo correspondente o leitor, um sujeito também afetado pelo lugar social em que se define a leitura.

Pelo esquema imaginário pensado por Pêcheux, o texto contido no MBPC revela uma função-autor, que aqui denominaremos por sujeito-autor (A) que realiza uma imagem da posição que ocupa em sua atuação consultiva IA (A). Ao mesmo tempo, em sua posição institucional faz uma imagem do corpo de advogados e gestores (B), os leitores, IA (B). Também projeta uma imagem desses advogados e gestores sobre sua posição IB (A).

O sujeito/autor produz uma imagem sobre o objeto de que se fala (*Manual de Boas Práticas Consultivas*) especialmente relacionando-o a quem se destina: aos advogados públicos e aos gestores.

Esse jogo de imagens também ocorre quando tomamos como exemplo o advogado público, que realiza o tempo todo, na construção de seu pronunciamento jurídico, uma projeção sobre a imagem dos seus assessorados, da Instituição que o representa (AGU) e ainda mais, dos órgãos de controle que o fiscalizam (Tribunal de Contas da União, Corregedoria).

Partindo-se dessas questões, poderíamos indagar qual a imagem faz o sujeito/autor do *Manual* sobre o próprio *Manual de Boas Práticas Consultivas*? Qual imagem faz determinados agentes/servidores sobre o *Manual*? Colocando de uma forma mais complexa: Qual imagem faz determinados agentes/servidores sobre o *Manual* quando o relaciona ao outro?

Conforme já ressaltamos, o *Manual*, em sua apresentação, se autodefine como: “instrumento relevante que **orienta a forma eficiente** de atuação consultiva” (grifo nosso). Parafraçando a definição, o *Manual* é uma ferramenta importante, que serve de guia, de norte para a atuação consultiva. Mas o que significa a **forma eficiente** aqui? Após leitura de todo o conteúdo do *Manual*, percebe-se que a “forma eficiente de orientação” não significa a busca pelo conhecimento em função de critérios de verdade, de aprimoramento e reflexão,

procurando refletir sobre as possibilidades e realidades da consultoria, mas significa em função de critérios de utilidade, valorizando a solução de problemas, conforme objetivos fixados pela Instituição, seguindo um determinado roteiro, daquilo que é compreendido como boas práticas.

A definição do *Manual*, portanto, retoma um discurso filiado a formações discursivas gerenciais, ancorado em formações ideológicas gerencialistas, cuja lógica transita sobre paradigmas utilitaristas e funcionais. O *Manual* é relevante porque é útil, soluciona conflitos, conduz a forma eficiente de se fazer consultoria, conforme padrões esperados pela instituição.

No *site* da AGU¹⁹, especificamente no vídeo da cerimônia de lançamento da atualização do *Manual de Boas Práticas*, ocorrida em 02/12/16, destacamos algumas falas de membros estratégicos na Instituição, tentando perceber os diferentes efeitos de sentido sobre o que o *Manual* significa e para que ele serve, a começar pela fala do Corregedor-Geral da AGU:

Fala 1:

O manual de boas práticas é **um instrumento**, na minha opinião, que está.. **se encaixa exatamente como uma luva, como eu penso o que seja uma atividade de uma corregedoria. É exatamente o manual de boas práticas, com seu conteúdo de caráter pedagógico, educativo, orientador de uma instituição como a nossa, que deve seguir as nossas atividades, tanto consultivas como contenciosas.** (Corregedor-Geral da Advocacia da União, Altair Roberto de Lima, Grifos nossos).

No discurso do Corregedor-Geral da Advocacia da União, evidencia-se uma possibilidade de interpretação na qual o *Manual* é compreendido como um instrumento, uma ferramenta pensada e elaborada para se adequar às atividades da consultoria e contencioso. Nessa perspectiva, os sentidos estão voltados para a ação, para a atividade consultiva em si, comparando-se o uso do *Manual* a “uma luva”, um item acessório que é útil ao consultor no exercício de sua função laborativa.

Segundo paradigma utilitarista da ideologia gerencialista (Gaulejac, 2007), a reflexão está a serviço da ação. O critério da utilidade se sobrepõe à busca pelo conhecimento, pela verdade. Em outras palavras, a importância da ferramenta está na sua utilidade, não na construção do conhecimento. A reflexão está a serviço da eficácia (Gaulejac, 2007). Percebe-se que a fala do Corregedor filia-se a formações discursivas gerenciais, ancoradas em formações ideológicas gerencialistas.

¹⁹ AGU. Lançamento da 4ª Edição do Manual de Boas Práticas Consultivas. DVD único. Disponível em: < <https://redeagu.agu.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

O sujeito que enuncia, o Corregedor, realiza uma imagem do *Manual* a partir da posição discursiva que ocupa, decorrente da projeção de seu lugar na instituição. A corregedoria da AGU tem como função exercer um controle preventivo e corretivo das atividades funcionais dos membros da AGU, como também realiza apurações sobre irregularidades constatadas. A imagem do *Manual* aparece no discurso como uma ferramenta comparada e assemelhada à própria Corregedoria “como eu penso o que seja uma atividade de uma corregedoria”.

Tanto o *Manual*, como a própria Corregedoria são assemelhados no discurso do Corregedor a uma “luva”, a um instrumento, o que ressalta uma lógica utilitarista, em que a ação se sobrepõe à reflexão sobre como melhor fazer a consultoria ou a correição. O conteúdo do *Manual*, denominado pelo Corregedor como um conteúdo pedagógico, educativo e orientador, deve seguir as atividades, ou seja, deve estar sempre à mão, ser útil na prestação de atividades consultivas e contenciosas.

Uma segunda fala, a do Diretor da Escola da AGU, traz outras imagens sobre o *Manual*, conforme podemos observar abaixo:

Fala 2:

Esse Manual é muito importante, porque dá ensejo ao **compartilhamento**. A palavra da vez agora é **compartilhar**. Então eu acho que ele demonstra **a união entre essas diversas unidades que representam a União**. E dizer que, eu espero que ele tenha grande divulgação nos meios acadêmicos e nos meios que nós atuamos, nos órgãos assessorados. (Diretor da Escola da AGU, Grégore Moreira de Moura, grifos nossos).

A fala do Diretor da AGU associa o *Manual* à imagem de “união entre as diversas unidades que representam a União”, um instrumento que estimula o “compartilhamento”.

A “união entre diversas unidades que representam a União” ocorreu em um determinado nível hierárquico, entre os núcleos estratégicos da instituição, de forma restrita, designada a um seletivo grupo de membros previamente determinados ou indicados, conforme documentos de indicação acostados no Processo Administrativo nº 00688.000230/2016-62, disponível no sistema Sapiens da AGU, que cuidou do procedimento de revisão do *Manual*.

O MBPC contou com uma participação mais ampla de agentes envolvidos, quando comparada à 1ª edição. A versão atual do *Manual* contou com uma equipe de onze membros, diferentemente da 1ª edição, elaborada com a participação de apenas quatro membros. Daí decorre o sentido da palavra “união” na fala do Diretor, que anteriormente parecia ser inexistente no nível estratégico da AGU.

Compreende-se que o *Manual*, na fala do Diretor, pode ser interpretado como aquilo que possibilita o compartilhamento, mas um compartilhamento assimétrico, de um discurso vindo de representantes da União, ou seja, vindo de um lugar de autoridade, considerado legítimo, hierarquicamente superior.

No discurso do Diretor naturalizam-se os sentidos sobre união e compartilhamento, tomados ideologicamente como evidentes, eles se distanciam da participação e condições de igualdade que essas expressões usualmente evocam. A união e o compartilhamento surgem de um nível estratégico superior da Instituição AGU, produzindo discursos de verdade sobre o que é certo ou não fazer em toda consultoria, desconsiderando a contribuição dos seus funcionários – os consultores jurídicos. Estes, numa relação “compartilhada” deverão aderir aos discursos do *Manual*, àquilo que representa um discurso de autoridade, de poder, incontestável, inquestionável, vindo daqueles que representam a União.

Nessa perspectiva, compreende-se que a fala do Diretor aproxima-se de formações discursivas burocráticas, ancoradas em formações ideológicas gerencialistas, segundo paradigma experimental. A fala do Diretor conjectura posicionamentos ideológicos sob os quais as posições hierárquicas são mantidas, embora dissimuladas pela expressão “compartilhamento”. Nessa acepção, segundo paradigma experimental, os funcionários “são tratados como cobaias e, conseqüentemente, despojados da capacidade de intervir sobre sua própria situação” (GAULEJAC, 2007, p. 72).

Fala 3:

A gente pode ter discordâncias entre qualquer.. todos os profissionais que atuam no processo sobre a tese, sobre o mérito, no caso, sob a análise, mas a Advocacia Geral da União tem que ter **uniformidade de método de trabalho, de formas de atuação**. É por essa perspectiva que eu vejo o manual de boas práticas. E isso vem de uma longa evolução, que começa a se firmar de um modo mais claro com a Portaria 1.399 e com o Manual de Boas Práticas Consultivas que vem evoluindo. (Subprocurador-Geral Federal, Gabriel de Mello Galvão, grifo nosso).

A fala do Subprocurador-Geral Federal traz outros contornos para o significado desse objeto simbólico que é o *Manual*. Ele passa a ser associado a um conceito muito presente em tempos atuais, o conceito de uniformidade. É interessante observar como essa palavra ganha diferentes sentidos, apresenta desdobramentos, relacionando-se com a posição do sujeito que a enuncia. Nessa fala, uniformidade é atrelada ao método, ou seja, ao processo de trabalho, à forma de atuação parametrizada. Uma forma diferente de significar a uniformidade é quando ela é associada ao conceito de padrão mínimo, conforme percebemos na fala do Consultor-geral da União:

Fala 4:

O advogado público do consultivo que seguir as boas práticas ele tem certeza de ter um **padrão mínimo de qualidade** na sua peça e o gestor da advocacia pública que aplicar a parte das boas práticas destinadas principalmente ao fluxo, ele tem a garantia de que a unidade consultiva tem um **padrão mínimo de qualidade** na sua gestão. (Consultor-Geral da União, Marcelo August Carlos Vasconcelos, grifo nosso)

A uniformidade do método passa a ter uma concepção mensurável quando associada ao conceito de padrão mínimo, que evoca uma memória discursiva sobre bens de fabricação e atingimento de resultado de qualidade. O *Manual* passa a ser associado ao padrão mínimo. Aqueles que seguirem o manual garantirão a qualidade mínima exigida pela instituição.

As falas 3 e 4 revelam sentidos que se filiam a formações discursivas gerenciais, segundo paradigma objetivista da formação ideológica gerencialista, no qual o principal objetivo é mensurar para melhor compreender, fazer com que nas consultorias exista um padrão mínimo aceitável, uma uniformidade, uma regularidade nos processos, numa tentativa de abarcar toda a complexidade da consultoria jurídica em moldes denominados boas práticas, em prol da qualidade dos serviços prestados. Pensar fora da caixa é um contrassenso. Sair da uniformidade, questioná-la, contestá-la não é uma opção nesse tipo de ordenamento discursivo.

Contudo, é na fala do Advogado-Geral da União substituto que o sentido de uniformidade ganha contornos que ultrapassam o procedimento consultivo, o método, a mensuração, passando a atingir a esfera subjetiva daquele que elabora a manifestação jurídica. A uniformidade é capaz de fazer com que todos “falem a mesma língua”, fazendo com que o procedimento consultivo deixe de ser subjetivo e reflita a imagem da posição institucional da AGU.

Fala 5:

...você seguindo essas boas práticas vai tratar a coisa pública de uma forma **uniforme**, de tal sorte que todos ali vão utilizar, vão falar, digamos assim, utilizando a linguagem mais coloquial, **a mesma língua**. Ou seja, todos vão **atuar da mesma forma** e isso traz uma segurança jurídica porque aqui **a posição deixa de ser, ou o procedimento deixa de ser um procedimento daquela pessoa, daquele advogado público e passa a ser uma posição institucional, uma posição da Advocacia-Geral da União como órgão de assessoramento**. (Advogado-Geral da União substituto, Paulo Gustavo Medeiros Carvalho, grifos nossos)

A fala vem de um cargo que representa o órgão de assessoramento mais elevado do Poder Executivo, que exerce a representação judicial da União no Supremo Tribunal Federal e que também é responsável pela direção da Advocacia-Geral da União. Trata-se de um discurso que visualiza o *Manual* como algo que possibilita a uniformidade da consultoria em nível institucional, não somente de seus processos, suas atividades, mas também de seus

agentes. Os sentidos aqui se filiam ao paradigma economista da formação ideológica gerencialista, segundo formações discursivas gerenciais, no qual o humano é compreendido como um recurso da instituição, ao ponto de ser objetificado, tratado da mesma forma que uma matéria-prima, ou seja, o agente deixa de ser um sujeito em particular, passando a representar uma posição institucional, que reproduz de maneira uniforme em seus discursos uma “mesma língua”, a língua do *Manual*, concebida como a ideal para a Instituição. Tudo isso em prol da busca pela eficiência.

3.2 EIXOS DE ANÁLISE

A partir de agora, iremos levantar algumas questões relevantes presentes no discurso do *Manual*, utilizando preceitos da análise do discurso como ferramenta metodológica no processo de análise.

Para isso, foram identificadas no *Manual* temáticas relevantes para a presente pesquisa, que denominamos aqui como eixos, sobre os quais se aglutinam determinadas BPCs. A partir daqui nos orientaremos por sete eixos, quais sejam: Eixo 1: Sobre a denominação “Manual de boas práticas”; Eixo 2: Fiscalização x Orientação; Eixo 3 : Os sentidos da manifestação jurídica e da assessoria; Eixo 4: Sustentabilidade; Eixo 5: A linguagem jurídica nas consultorias; Eixo 6: Intervenção textual – o processo de revisão do *Manual* e Eixo 7: Consultoria x Assessoria.

3.2.1 EIXO 1 – SOBRE A DENOMINAÇÃO “MANUAL DE BOAS PRÁTICAS”

Sobre a denominação, compreendemos que a escolha pelo termo “manual” aciona sentidos, tais como “modelo”, “guia”, “orientação” e outras memórias, conforme veremos adiante. Segundo Orlandi (1999, p. 31), o interdiscurso é compreendido como “aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente”. Assim sendo, tudo o que já se disse sobre manual, sobre boas práticas, sobre atividades de consultorias jurídicas, que significaram em outros dizeres, estão, de certo modo significados nos dizeres do *Manual*.

O termo “manual” aciona memórias discursivas de um instrumento bastante conhecido no universo do trabalho, de gerência tradicional. De fato, a expressão remete a um documento de instruções de como fazer, visando uniformizar procedimentos dentro de uma organização. Esse tipo de instrumento de comunicação é geralmente avaliado como positivo dentro das instituições, na medida em que concentra informações julgadas relevantes, serve de

consulta e orientação, ajuda a fixar padrões, restringe determinadas condutas. Por outro lado, o manual também apresenta pontos compreendidos como negativos, tais como, custos com sua produção e necessidade de constante atualização, não solução de todos os problemas, limitação do julgamento pessoal e da criatividade, especialmente quando se destina a traçar instruções uniformizadas sobre um labor intelectual, como na consultoria jurídica.

Contudo, a expressão “boas práticas” evoca sentidos de gestão mais moderna, inspirada nas Boas Práticas de Fabricação. Atrelar o “velho” ao “novo”, mobiliza a memória de modernidade, de evolução, de renovação no modo de gerir as atividades consultivas na instituição. Há uma tentativa de remodelar o sentido do “velho” manual, trazendo algo de novo, em conformidade com o que há de mais moderno no mercado sobre as boas práticas consultivas.

Segundo Rosemberg (2000), as Boas Práticas de Fabricação (BPF) de produtos farmacêuticos foram elaboradas em 1967, sendo revisitada em 1975 pelos especialistas da Organização Mundial da Saúde (OMS). As BPFs se dividiram em duas versões: a americana e a europeia. No Brasil, a versão europeia serviu de referência para elaboração desses documentos regulatórios. As Boas Práticas de Fabricação são conceituadas como:

Um conjunto de normas e requisitos que foram editados e regulamentados em praticamente todos os países fabricantes de produtos voltados para a saúde e alimentação humana. Dentro das atividades citadas acima podemos citar as fabricações de produtos farmacêuticos, produtos biológicos para uso humano, produtos veterinários administrados a animais produtores de alimentos, equipamentos médicos e hospitalares, cosméticos, entre outros. (ROSEMBERG, 2000, p. 11)

Dessa forma, compreende-se que o *Manual de Boas Práticas de Fabricação*, no universo da produção de bens de consumo, é considerado um instrumento importante em todas as etapas do processo de fabricação, pois estabelece um conjunto de normas e requisitos que devem ser observados nas etapas de produção, definindo e padronizando os métodos que regulamentam as atividades desenvolvidas pelas empresas, em prol da produção de bens de consumo próprios para o uso e consumo humano, o que justifica a necessidade de atendimento a um padrão mínimo aceitável.

Quando escutamos as falas dos sujeitos 3 e 4, conforme já visto no item 12 acima (Formações Imaginárias), sobre uniformidade, padrão mínimo, método, reconhecemos acionadas as mesmas memórias do discurso fundante do *Manual de Boas Práticas de Fabricação*. Uma lógica própria da fabricação de bens de consumo, agora ressignificada para

a atividade consultiva, assemelhada ao processo de fabricação, cujo bem de consumo fabricado é a manifestação jurídica.

Quando excluimos do termo “Boas Práticas de Fabricação” o adjunto “de Fabricação”, apagamos toda a maquinaria, todo o processo de fabricação que a expressão inicial carrega em sua memória discursiva. Apagando a expressão “de fabricação” e substituindo por “consultivas” os sentidos de padronização, uniformidade, método, produção em massa ficam menos evidentes na denominação do *Manual*. Esses efeitos de sentido podem passar despercebidos pelo leitor, contudo não deixam de estar ali presentes na memória discursiva da expressão “boas práticas”.

Restam, contudo, as “Boas Práticas Consultivas” e com ela efeitos de sentido que evocam a execução do melhor, do que é aprovado (mesmo que por um grupo seletivo), o ideal de perfeição, digno do que é propriamente “bom”. Mas o que significa ser bom? Bom para o quê ou para quem? E o que significa ser mal? O que se compreende como uma má prática consultiva? Longe de saber todas as respostas, é importante perceber como o dito se relaciona com o não-dito.

Quando refletimos sobre o que deixou de ser dito (má prática consultiva), passamos a pensar no que realmente foi dito. Segundo Orlandi (1999, p. 82), “consideramos que há sempre no dizer um não-dizer necessário. Quando se diz ‘x’, o não-dito ‘y’ permanece como uma relação de sentido que informa o dizer de ‘x’. Assim sendo, quando se diz “boas práticas consultivas”, o não dito “más práticas consultivas” permanece como uma relação de sentido que informa sobre o dizer do *Manual*.

É importante perceber que as más práticas consultivas e os maus consultores não foram ditos na denominação do *Manual*, mas estão ali. Se existe um manual de boas práticas consultivas, é por que existem más práticas consultivas, maus consultores na instituição. Esses aspectos não foram evidenciados, pois não são úteis ao propósito do *Manual*, concebido como um instrumento utilitário, destinado à eficiência, à solução de problemas, a busca pelo que é “bom”, o ideal de perfeição, alinhado às formações ideológicas gerencialistas.

Há uma verdadeira “naturalização” dos sentidos, compreendidos como se fossem postos ali, como verdades absolutas, sem direito a qualquer tipo de indagação. Para que existam evidências de sentido, apagam-se outros discursos, tais como, os que versam sobre as más práticas consultivas na instituição, sobre o que ocorre com aqueles que não se filiam às boas práticas, sobre os maus consultores.

O indivíduo ao qual se destina o *Manual* é interpelado, constituído pelo efeito de evidência mascarado de uma norma identificadora. Nesse sentido, “Manual de Boas Práticas

Consultivas” significa, de outra forma, “se você é um bom advogado público, o que, de fato, você é, então você não pode/deve deixar de seguir as Boas Práticas recomendadas”. Um efeito ideológico gerencialista, naturalizado por hábito, que designa o que é bom e o que deve ser.

Segundo Gaulejac (2007), sob a influência de uma ideologia gerencialista o sujeito é solicitado permanentemente pelo desejo de sucesso, gosto pelo desafio, necessidade de reconhecimento e recompensa pelo mérito pessoal. Aderir ao discurso das boas práticas representa ser um bom advogado, nos moldes em que a instituição AGU preconiza.

Uma questão interessante seria pensar: Por que esse instrumento não foi denominado manual de consultoria jurídica da AGU? Por que o uso da expressão “boas práticas”, necessariamente? Que efeito de sentido a inclusão de um adjunto adnominal como “boas práticas” evoca?

Compreende-se que a denominação “Manual de Boas Práticas”, ao invés de, por exemplo, “regras de consultoria” ou “normas de consultoria”, direciona os sentidos para a conclusão de algo menos autoritário e mais democrático, participativo, que se distancia de um comando impositivo, de fácil compreensão e de acesso a todos. Cujas adesões se dá de maneira “espontânea”, sem pressão, dissimulando as relações de poder ali presentes, revelando o que Amaral (2005) denominou de tendências de democratização das relações de trabalho, através do aparecimento de discursos democratizantes.

Pensado dessa forma, a denominação *Manual de Boas Práticas Consultivas* reveste-se de uma sutileza ímpar. Não se intitula como um instrumento que apenas referencia decisões previamente tomadas, evidenciando hierarquias e relações de poder, tais como um regulamento ou um código, mas cria um efeito ideológico, próprio da formação ideológica gerencialista, conforme paradigma experimental, na qual o sujeito é ideologicamente instrumentalizado a ratificar orientações sem a sua participação.

Ou seja, a denominação “Manual de Boas Práticas Consultivas” mostra-se como algo moderno, não controlador, não impositivo, trazendo a evidência de flexibilidade, descentralização, própria das formações discursivas gerenciais, evidenciando que a adesão a esse tipo de discurso é algo natural e incontestável. Contudo, não deixa de representar, em sua essência, um conjunto de decisões previamente tomadas por um núcleo estratégico que designa o que é e o que não é uma boa prática consultiva, configurando-se como um discurso de verdade, sem a participação dos funcionários de baixo escalão na sua elaboração.

Ousa-se dizer aqui que, em nossa sociedade, consomem-se discursos como em um *fast food*, em embalagens as mais diversas, para todos os gostos, sejam em manuais, livros, folhetos. Contudo, a reflexão crítica sobre o que é posto para ser consumido parece ser

escassa, especialmente quando os sentidos já se encontram naturalizados, referendados, aprovados, legitimados por Instituições Públicas de renome e por expressões como “boas práticas”. Parece que não há o que se pensar, apenas consumir passivamente.

3.2.2 EIXO 2 – FISCALIZAÇÃO X ORIENTAÇÃO

Conforme já dito acima, a existência de um manual como esse faz pensar que assim como existem boas práticas consultivas, também existem as “más”, ou outras práticas consultivas não tão boas assim. Sendo assim, os discursos contidos no *Manual* também revelam outros sentidos, não explicitamente identificáveis, mas que estão ali presentes.

Sob essa perspectiva, cada orientação contida no *Manual* orbita num campo discursivo de uma determinada formação discursiva que se relaciona com outras formações discursivas, de diferentes formas, seja por oposição, aliança, sustentação etc. As formações discursivas são espaços onde as palavras “ganham” seus sentidos.

Tomando as formulações acima, buscamos identificar em determinadas orientações do *Manual* as formações discursivas com as quais a instituição AGU se identifica, caracterizando o que seria para a instituição uma boa prática consultiva e uma má prática consultiva.

Ressaltamos que nem sempre é fácil estabelecer um nome que caracterize a movência dos discursos e dos sujeitos, tendo em vista que as formações discursivas por serem heterogêneas entre si mesmas, apresentam lugares mais ou menos provisórios de determinação de sentidos. Dessa forma, as nomenclaturas dadas aqui foram formuladas para o embasamento dessa análise, podendo futuramente ser reformuladas ou repensadas.

A seguir, uma seleção de um enunciado BPC do *Manual* seguida de uma breve análise.

BPC nº 5 – ATIVIDADE CONSULTIVA. JUÍZO CONCLUSIVO. FISCALIZAÇÃO POSTERIOR PELA UNIDADE JURÍDICA. DESNECESSIDADE.

Ao órgão consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (MBPC, 2016, p. 29)

O enunciado acima traz para o discurso a figura do advogado público como um orientador, aquele que “sugere” e não “dita” as alterações que se fazem necessárias, seja no edital ou na minuta contratual. O verbo “sugerir” remete à ação de dar uma ideia a alguém, propor, submeter recomendações à apreciação do outro. O que privilegia o outro no processo

decisório. Não incumbe ao advogado público verificar se as sugestões foram estritamente seguidas pelo gestor. O enunciado reforça não só o papel do consultor, mas o do assessorado, que é o responsável pela tomada de decisão, pelo acatamento ou não das sugestões proferidas. Ou seja, a AGU prevê que ao gestor cabe a responsabilidade pela eventual conduta de opção ou não pelo atendimento das manifestações jurídicas proferidas. O que revela a prática discursiva de consultoria sistêmica como ideal de boa prática consultiva.

Em modo diverso, em uma posição mais extremada, pode-se compreender que existe também no universo consultivo a prática discursiva fiscalizadora, própria da consultoria normativa. Ou seja, aquela na qual o consultor dita as regras na manifestação jurídica e fiscaliza a sua integral observância depois. Isto é, indica as mudanças necessárias no processo e solicita que os autos retornem após as alterações solicitadas. O que indica a figura de um consultor que desconfia da Administração e/ou compreende que fiscalizar também faz parte da sua atribuição.

Deve-se levar em consideração o fato de que existe uma legislação que, por vezes, exige uma manifestação obrigatória, que traz para o pronunciamento um grau de responsabilidade, inclusive junto aos órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União.

Nessa perspectiva, o gestor encontra-se submetido a uma ação fiscalizadora do órgão jurídico consultivo, ou seja, é um sujeito isento de autonomia, passivo, que não interage com o consultor e deposita no órgão jurídico consultivo a confiança na condução do processo, renegando para segundo plano a responsabilidade sobre determinados atos, já que estes estarão sujeitos à prévia fiscalização.

Tomando-se as formulações acima, podemos definir uma principal formação discursiva (FD) com a qual a AGU se identifica nesse enunciado, a FD gerencial, própria da consultoria sistêmica. Por outro lado, uma segunda formação discursiva também se mostra evidente. Aquela considerada como uma “má” prática, ou uma prática não tão boa assim para a AGU, a FD burocrática, própria da consultoria normativa. Segundo Orlandi (1999), as Formações Discursivas significam aquilo mesmo que elas negam.

Na FD burocrática compreende-se que os sentidos transitam em torno da necessidade de controle, segurança, estabelecimento e manutenção de níveis hierárquicos (quem pode ou não checar). Em oposição, na FD gerencial os sentidos filiam-se ao desenvolvimento do autocontrole dos sujeitos, no qual cada um deve responder com autonomia, contudo assumindo as responsabilidades da sua função.

Na FD burocrática prevalecem discursos que prezam o combate à corrupção e ao nepotismo do patrimonialismo, caracterizados pela desconfiança em relação aos administradores públicos, marcados pela necessidade de fiscalizar o outro. Por outra via, na FD gerencial prevalecem discursos que prezam a descentralização de decisões e funções, a confiança, horizontalização de estruturas hierárquicas e incentivos à criatividade.

Quadro 5 - Formações Discursivas e sentidos

FD Burocrática	Necessidade de verificação do cumprimento das recomendações consignadas (consultoria normativa)
FD Gerencial	Desnecessidade de verificação do cumprimento das recomendações consignadas (consultoria sistêmica)

Fonte: elaborado pela autora.

Partindo-se do quadro acima, compreendem-se gestos de interpretação distintos sobre os sentidos em torno do que seja uma boa prática de consultoria. A fiscalização posterior pode ser qualificada como uma boa ou má prática consultiva, a depender da formação discursiva à qual se filia. Dessa maneira, no âmbito das formações discursivas burocráticas, a necessidade de verificação do cumprimento das recomendações consignadas é interpretada como uma boa prática. Contudo, quando se consideram as formações discursivas gerenciais, a necessidade de verificação posterior é interpretada como uma má prática consultiva. A consultoria normativa revela-se como uma prática discursiva filiada às formações discursivas burocráticas. Por sua vez, a consultoria sistêmica filia-se às formações gerenciais.

Observe-se que quando evidenciamos as formações discursivas em jogo nas práticas discursivas consultivas, desnaturalizamos os sentidos sobre o que é uma boa ou uma má prática consultiva, sentidos tidos como evidentes no *Manual*.

3.2.3 EIXO 3 – OS SENTIDOS DA CONSULTORIA JURÍDICA E DA ASSESSORIA

Nos termos da Portaria AGU nº 526 de 26 de agosto de 2013, que estabelece diretrizes gerais para o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas às autarquias e fundações públicas federais, existe uma distinção entre os termos “consultoria” e “assessoria”. Compreendem-se como atividades de consultoria aquelas prestadas formalmente quando expressamente solicitadas pelo órgão competente. Já as atividades de assessoramento, são as manifestações menos formais, quando não enquadradas como consultoria, tais como:

participações em reuniões, troca de mensagens eletrônicas e utilização de outros meios de comunicação.

É importante perceber como os sentidos se apresentam no MBPC, especificamente sobre o que é, o que significa uma consultoria jurídica, como ela deve ser, o que deve comportar e o que não deve, assim como a atividade de assessoria, o que significa assessorar, como se deve assessorar. É necessário compreender e explicitar como os textos se organizam, acionando os sujeitos e os sentidos.

Conforme esclarece Orlandi (1999, p. 30), “os sentidos não estão só nas palavras, nos textos, mas na relação com exterioridade, nas condições em que eles são produzidos e que não dependem só das intenções dos sujeitos”. Os sentidos delineados no discurso do *Manual* sobre o sentido da consultoria e da assessoria jurídica revelam outros discursos, trazem à tona questões da instituição, conforme tentaremos esclarecer mais adiante.

O enunciado abaixo toca numa questão delicada na esfera consultiva da AGU, qual seja, os limites da atuação consultiva e o grau de responsabilização do advogado público, este último já abordado aqui anteriormente.

BPC nº 7 - TEMAS NÃO JURÍDICOS. MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA PELO ÓRGÃO CONSULTIVO. IMPOSSIBILIDADE. EMISSÃO DE OPINATIVO DE CARÁTER DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (MBPC, 2016, p. 32)

O processo administrativo não somente trata de questões prescritivas, determinadas por lei. Ele também compreende aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade. De fato, no processo administrativo existe um campo de liberdade conhecido como mérito administrativo, conforme esclarece Mello (2006, p. 38):

Mérito é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante ele, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, dada a impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas seria a única adequada.

Sob essa perspectiva, a instância decisória cabe ao gestor. A instituição AGU adere ao discurso de que a responsabilidade pela tomada de decisão é da autoridade administrativa responsável pela prática do ato, não do advogado público. Em certa medida, a instituição

parece buscar com essa orientação o resguardo de seus profissionais, fazendo com que os mesmos se restrinjam aos aspectos jurídicos no processo.

O discurso visa diminuir a responsabilização do parecerista, resguardando-o de manifestações sobre temas não jurídicos, que requeiram manifestações de profissionais técnicos competentes ou que envolvam escolhas da própria Administração. Quando necessárias manifestações que excedam o campo jurídico, estas devem ser devidamente justificadas, ressaltando-se o caráter discricionário de seu acatamento.

Quando a consultoria é interpretada dessa forma, no sentido de que suas manifestações jurídicas não são vinculantes e fiscalizadoras, mas orientadoras, limitadas a seu campo de atuação legal, a responsabilização do advogado público é mitigada, ou seja, a responsabilidade pela tomada de posição recai sobre o gestor, não sobre o advogado. Dessa forma, a instituição resguarda o seu corpo de funcionários, eximindo-se de ações judiciais envolvendo seus membros, preservando a sua imagem institucional. O discurso, reforçado por convicções políticas e ideológicas próprias da AGU, filia-se à formação discursiva gerencial que reforça o caráter apenas orientador das manifestações jurídicas, privilegiando a descentralização, próprio da consultoria sistêmica.

Percebe-se, portanto, no *Manual* uma tomada de posição protetiva da AGU frente à polêmica sobre o grau de responsabilização dos advogados públicos. Uma questão que vêm tomando vulto em tempos atuais, decorrente da cobrança dos órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União. O Tribunal vem adotando posicionamentos que tendem a responsabilizar o advogado pelas suas manifestações jurídicas, como já visto anteriormente.

Em direção oposta, um discurso considerado como uma má prática consultiva seria o de que o parecerista deve se posicionar sob todos os aspectos no processo, inclusive os de ordem discricionária, associando-se o sentido da manifestação consultiva a um pronunciamento fiscalizador, centralizador, próprio da consultoria normativa.

Esse sentido assemelha-se ao discurso presente na doutrina jurídica que defende o controle dos atos administrativos pelo poder judiciário, especialmente quando tais atos ferem a moralidade administrativa, quando são arbitrários, eivados de abuso de poder, ausentes de razoabilidade e proporcionalidade.

Compreende-se que tais discursos se filiam às formações discursivas burocráticas, próprio das consultorias normativas, na medida em que o controle dos atos administrativos é exercido de maneira ilimitada, sendo justificado pela desconfiança.

Segue abaixo uma outra BPC que reforça a BPC nº 9, citada acima, e acrescenta outros pontos relevantes sobre os sentidos da manifestação jurídica.

BPC n° 19 - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. POSIÇÕES LEGAIS ALTERNATIVAS. CONSIGNAÇÃO. NECESSIDADE.

Se a consulta possibilitar mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável, convém que a manifestação consultiva leve ao conhecimento do consulente também o entendimento jurídico alternativo e sua respectiva fundamentação. (MBPC, 2016, p. 55)

“Levar ao conhecimento do consulente” todas as alternativas legais possíveis e respectivas fundamentações reforça uma orientação voltada aos advogados públicos com a mensagem de que não cabe ao Órgão Consultivo o poder de deliberar, essa atribuição é do gestor, tão somente. Ao Órgão de Consultoria cabe a atribuição de assessorar e exercer o controle de legalidade, mas um “controle” dentro certos limites, adstritos aos aspectos legais.

Essa prerrogativa que incentiva a proatividade, ou seja, a atuação proativa do advogado que deve não somente fornecer a solução jurídica solicitada, mas todas as soluções possíveis, propiciando ao administrador um arcabouço robusto disponível para fundamentar sua decisão, revela-se como uma orientação estratégica da AGU no resguardo de seus funcionários.

Ao disponibilizar todas as soluções possíveis em uma manifestação consultiva, o advogado não incorrerá no risco de induzir a uma decisão determinada. O seu papel será o de colocar as “cartas na mesa”, o de “levar ao conhecimento”, orientar sobre todas as possibilidades, para que o gestor escolha o caminho a seguir, tome a decisão e assuma a responsabilidade da sua escolha.

Nesses termos, constam delineados no *Manual* os seguintes sentidos:

Quadro 6 - Sentidos sobre a boa e má manifestação jurídica

Boa prática de manifestação jurídica =	Manifestação limitada aos aspectos jurídicos; Ilimitada quanto ao fornecimento de alternativas legais.
Má prática de manifestação jurídica =	Manifestação que ultrapassa os limites de aspectos legais; limitada quanto ao fornecimento de alternativas legais.

Fonte: elaborado pela autora.

Verificamos, portanto, que os contornos desses sentidos se constroem em função de posições políticas e ideológicas adotadas pela instituição, no intuito de resguardar os seus membros de responsabilização pelas manifestações exaradas. Percebe-se, contudo, que os atributos de uma ‘má’ manifestação jurídica poderiam ser plenamente justificáveis em discursos filiados a outras formações discursivas. Como, por exemplo, no âmbito da esfera judicial. A manifestação que ultrapassa os limites legais, para maior controle dos atos

administrativos, e que estabelece uma única via de entendimento poderia ser interpretada como uma boa prática.

Sobre os sentidos do que seria uma boa prática de consultoria, observe-se o enunciado BPC abaixo:

BPC nº 9 - ÓRGÃO CONSULTIVO E ÓRGÃO OU ENTIDADE ASSESSORADOS. INTERLOCUÇÃO. NECESSIDADE.

Visto que a interlocução entre o Órgão Consultivo e os assessorados é fundamental para uma atuação mais eficiente, deve-se realizar regularmente visitas consultivas às unidades administrativas atendidas, para assessoria direta sobre temas jurídicos que considerem importantes. (MBPC, 2016, p. 34-35)

O discurso contido no enunciado acima revela um posicionamento institucional que adere ao discurso de que a interlocução entre advogados e assessorados se configura como uma medida necessária que contribui para atuação de uma consultoria mais eficiente, devendo ser regularmente observada. A troca de informações, seja através da divulgação de orientações, de assessoramento (por telefone, por e-mail, presencialmente), reuniões, capacitações dirigidas aos servidores (palestras, cursos) são extremamente recomendadas, especialmente sobre temas jurídicos relevantes. O discurso contido na orientação evidencia que o diálogo é um caminho necessário, é uma necessidade regular. Nesse sentido, a atividade de consultoria jurídica é interpretada como mais eficiente quando há contato com os assessorados, com a Administração.

A fonte que justifica o enunciado BPC nº 9 assim esclarece: “Nesse contexto, é valiosa a realização de reuniões e visitas aos assessorados, *para orientá-los* sobre o modo de evitar a ocorrência de irregularidades” (Manual de Boas Práticas Consultivas AGU, 2016, p. 34, grifo nosso).

Filiados a formações ideológicas gerencialistas, o discurso contido no enunciado BPC nº 9 e sua fonte interpretam a atividade de consultoria como uma *expertise* à serviço do outro, segundo paradigma experimental (GAULEJAC, 2007), ou seja, uma atividade permeada por um discurso de verdade que deve orientar os assessorados, desconsiderando as contribuições que podem dar os próprios assessorados na busca pela solução mais adequada. Percebe-se, contudo, uma tentativa de aproximação da consultoria jurídica com o público cliente, no caso, o gestor.

As próprias escolhas lexicais indicam pistas sobre o lugar social e ideológico de onde o sujeito enuncia. Observa-se o uso do termo “assessorado” no enunciado, ou seja, aquele que recebe assessoria, auxílio da consultoria. Diferentemente de palavras como Administração,

servidores públicos, gestores, dirigentes de autarquias, o termo “assessorado” remete a uma relação com quem o assessora, ou seja, remete a um outro, no caso, aos consultores jurídicos que representam a AGU.

Por outra via, existem outros discursos, filiados a formações discursivas burocráticas, que também associam a atividade consultiva a uma *expertise*, contudo, mais preocupada com a perfeita execução de suas tarefas, sem qualquer associação à necessidade de interlocução com os assessorados. Por essa via, a elaboração de uma manifestação consultiva pode ser interpretada como uma atividade que requer tempo de produção e, portanto, um certo isolamento, distanciamento. Como bem se sabe, ao órgão jurídico cabe a atribuição de uma análise acurada de todo o processo à luz do Direito, resultando num parecer formal, com ampla visibilidade e publicidade, sendo, possivelmente, futuro objeto de análise dos órgãos de controle.

Sob esse enfoque, o diálogo, ao menos em curto prazo, parece não se mostrar produtora. Do contrário, em detrimento da demanda de processos, da cobrança pela correta análise jurídica sujeita à publicidade e fiscalização posterior, a medida pode ser interpretada como penosa, pois interfere e desacelera o ritmo das análises.

O isolamento, a falta de interlocução com os assessorados parece ser uma postura natural ainda presente na instituição AGU. É o que podemos compreender da fala do Subprocurador-Geral Federal, Gabriel de Mello Galvão, na época de lançamento do *Manual*:

Fala 6:

Os reitores, por exemplo, nas IFES, têm tido dificuldade em ver na Advocacia-Geral da União uma instituição que assessora, que apoia a decisão. Isso a gente tem tentado, tem dito com toda a clareza que o papel da Advocacia-Geral da União é esse: nós somos advogados, nós assessoramos. Os problemas do país são complicados e a Administração Pública Federal, independente de todos os percalços que a gente possa enfrentar, tem que receber o melhor assessoramento possível. **O melhor assessoramento possível não se faz, talvez como alguns colegas dentro da carreira imaginam, se faça com distanciamento, com fechamento do canal de comunicação.** Então pra isso eu entendo que iniciativas desse tipo, como o manual de boas práticas, contribuem de um modo decisivo. (Grifo nosso)

A partir do depoimento acima, depreende-se a concepção de uma assessoria distante, em que não exista abertura de diálogo ainda é um conceito culturalmente presente nas práticas de consultoria dos membros da AGU.

Nesses termos, temos os seguintes sentidos nos discursos contidos no *Manual* para o assessoramento:

Quadro 7 - Sentidos sobre a boa e a má assessoria

Boa prática de assessoria =	Descentralização, interlocução, diálogo, contato com o assessorado.
Má prática de assessoria =	Centralização, distanciamento, falta de diálogo com o assessorado.

Fonte: elaborado pela autora.

Percebe-se que os sentidos sobre assessoria passaram por um processo de mudança. A boa atividade consultiva, o bom assessoramento, não está mais somente atrelado à *expertise* do operador de direito na aplicação da lei, na subsunção do fato à norma de maneira centralizada, nos moldes de uma consultoria normativa. A consultoria requer uma *expertise* a serviço do outro, revelando uma aproximação com o público cliente, a satisfação do gestor. Os sentidos filiados a formações discursivas gerenciais passam a predominar sobre os sentidos antes consolidados em premissas burocráticas, voltadas à centralização dos processos e tomada de decisão sem a necessidade de interlocução.

3.2.4 EIXO 4 – SUSTENTABILIDADE

Os ideais políticos e econômicos propagados pelo neoliberalismo a partir da década de 1990 presumiram a separação do Estado e economia. Reduzindo-se a intervenção do Estado na economia, as discussões sobre a função das empresas na sociedade, bem como o papel desempenhado pelos proprietários, empregados e acionistas passaram a ser revistos (SANTA CRUZ, 2006). Nesse contexto, temáticas como responsabilidade social e sustentabilidade ganharam notoriedade no cenário político e na Administração Pública, sendo colocada em xeque a atuação das empresas em relação ao meio ambiente.

A AGU, em função das suas prerrogativas de consultoria e assessoria jurídica ao poder executivo, assume o papel de fomentador das práticas sustentáveis, na medida que sua atuação consultiva engloba a disseminação de licitações e contratações sustentáveis, nos termos da legislação aplicável, intensificada pelo art. 3º da Lei nº 8.666/93, cuja redação foi alterada pela Lei nº 12.349/10, nos seguintes termos:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo nosso)

Nesse contexto, existem legislações que reforçam a necessidade de licitações e contratações sustentáveis como formas de políticas públicas relevantes para a Administração, tais como, por exemplo, a que institui a política nacional de resíduos sólidos e a política nacional de mudança do clima, cabendo aos Órgãos Consultivos da AGU a responsabilidade pela fomentação e sedimentação dessas práticas.

Sobre a sustentabilidade, encontramos no MBPC a seguinte orientação:

BPC n° 11 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA. CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE. FOMENTO. NECESSIDADE.

As licitações e contratações sustentáveis constituem política pública relevante para a Administração, cabendo aos Órgãos Consultivos, mediante suas práticas e manifestações nos processos submetidos a seu exame, fomentar e sedimentar a sua instrumentalização para construção de um meio ambiente sustentável. (MBPC, 2016, p. 37-42)

A BPC acima interpreta a boa prática consultiva como aquela que fomenta e sedimenta, através da instrumentalização, ou seja, através de processos operacionais, as licitações e contratações sustentáveis. O caráter instrumental está em evidência aqui, ou seja, o “como” fazer está acima do “porquê” fazer. Uma lógica própria de formações ideológicas gerencialistas, conforme paradigma utilitarista proposto por Gaulejac (2007), segundo o qual a reflexão está a serviço da ação.

O enunciado BPC n° 11 evidencia a necessidade de instrumentalizar as licitações e contratações sustentáveis, deixando, contudo, de acionar sentidos que levem a uma reflexão sobre a atuação do consultor jurídico, sua responsabilidade socioambiental, considerando-a um valor a ser internalizado por cada membro da Instituição.

Remetendo-se ao conceito de responsabilidade socioambiental, esclarece Wison Bueno (2006, p.3 apud REGINATO e DALLA POZZA, 2013, p. 144), que ela “não se viabiliza, portanto, a partir de uma decisão ou vontade do topo da organização, mas deve permear todos os seus públicos e parceiros”. Nessa perspectiva, trata-se de um valor que deve ser internalizado por cada pessoa na instituição.

Passando-se à análise da Fonte que justifica o enunciado do BPC n° 11, vislumbra-se que a abordagem sobre a responsabilidade socioambiental nas licitações e contratações encontra-se justificada pelo contexto atual da legislação, que impõe à Administração Pública sua observância, nos seguintes termos:

Não há como negar que o contexto atual da legislação **impõe** à Administração Pública a observância dos ditames do Direito Ambiental em seus procedimentos de

licitações e contratos, o que inclusive veio a ser intensificado no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, com redação dada pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.

A adoção de medidas institucionais para a preservação da natureza e pelo desenvolvimento de um ambiente de trabalho saudável deve ser uma diretriz da atuação jurídica, eis que adequa o trabalho da AGU às regras ambientais da Administração, bem como à observância da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por essa razão, é **forçoso** que a atuação consultiva envide esforços para implantar aspectos de licitações sustentáveis, exercendo seu papel de contribuir para que as previsões normativas sejam implementadas.

É relevante que os Advogados Públicos Federais se capacitem sobre o assunto e que proponham aos assessorados a realização de eventos de capacitação desta natureza, em parceria com a Escola da AGU, sugerindo os nomes de possíveis ministrantes do órgão de lotação. (MBPC, 2016, p. 37, grifos nossos)

Da forma como são abordadas as licitações e contratações sustentáveis pela AGU em seu *Manual*, especificamente na Fonte que justifica a BPC nº 11, observa-se que o emprego do verbo “impor” e da expressão “forçoso” acionam sentidos que remetem a uma obrigação. Compreende-se que o discurso, ali contido, justifica a questão da sustentabilidade sob um viés legalista, sem traçar qualquer perspectiva sobre a necessidade de uma autoconscientização dos funcionários, a partir do próprio exemplo.

Ao nosso ver, veiculam-se ali sentidos que remetem a uma atuação mecanicista do advogado, mais um item do *check list*, que “forçosamente”, por uma exigência de controle externo e legal, deve instrumentalizar a ação necessária, sem que se acionem sentidos que busquem disseminar a responsabilidade socioambiental, um valor a ser internalizado pelos advogados públicos e pela Administração.

Essa evidência fica mais latente quando observamos o discurso contido na 3ª edição, na versão anterior do *Manual*. Verificamos que, nessa versão, a questão da sustentabilidade foi abordada como prática formal e como comportamento funcional. Percebe-se um discurso mais voltado aos valores dos agentes, que fala sobre o comportamento funcional, sobre a postura do profissional, a partir do próprio exemplo que o advogado público pode dar. Observe-se:

BPC nº 11

A realização de licitações públicas sustentáveis constitui política pública relevante para a Administração, o que compele **os Órgãos Consultivos a fomentarem tais práticas com constante aprofundamento no tema visando a construção de um meio ambiente saudável, a partir do próprio exemplo, que deverá repercutir no trabalho desenvolvido.**

Dessa forma, **tanto na manifestação jurídica formal, quanto no comportamento funcional**, os parâmetros de sustentabilidade devem ser considerados na atuação dos Órgãos Consultivos. (MBPC, 2014, p. 19, grifos nossos)

No MBPC atual há um apagamento, quando comparado à versão anterior do *Manual*, sobre aspectos pessoais do consultor, tais como, seus valores, sua postura funcional. De fato, percebe-se no discurso do MBPC, de forma geral, a predominância de um tratamento impessoal, onde não há espaço para questionamentos, dúvidas, anseios, medos do consultor. Referências a esses aspectos são escassos, sendo essa uma tendência verificada nos discursos do *Manual*.

Ancoradas em formações ideológicas gerencialistas, conforme paradigmas economista trazido por Gaulejac (2007), o consultor jurídico é tomado no *Manual* como um recurso da empresa, uma figura reificada à serviço da produção que deve responder a uma produtividade exigida por lei. Os aspectos pessoais envolvidos na consultoria não interessam, pois não apresentam utilidade, não contribuem para maximizar a eficácia do *Manual de Boas Práticas*.

São muitas legislações que tratam da questão ambiental. No próprio *Manual*, o campo intitulado Referências faz menção a cinco Leis, cinco Decretos, duas Portarias, duas Instruções Normativas, dois Guias de sustentabilidade, seis manifestações formais (Pareceres, Acórdãos), todos conectados à temática sustentável.

O fato é que a sustentabilidade não se reduz à questão ambiental, ela também está associada ao desenvolvimento econômico, à preservação dos ecossistemas e do desenvolvimento social (REGINATO e DALLA POZZA, 2013). O que implica a existência de uma série de determinações legais a respeito, visando tornar o desenvolvimento nacional sustentável uma realidade.

A maior preocupação da consultoria no discurso do MBPC, portanto, passa a ser o atendimento às exigências legais, a forma, o “como” as manifestações jurídicas podem instrumentalizar essas exigências para o fomento e sedimentação das licitações e contratações sustentáveis. O discurso no *Manual* revela um lado prático, célere, que não aciona sentidos sobre o consultor, seus valores, posturas funcionais.

Ancorados em formações ideológicas gerencialistas, os discursos sobre sustentabilidade contidos no MBPC, sob o enfoque instrumental, orbitam em formações discursivas burocráticas, própria das consultorias normativas, compreendidas como práticas discursivas de consultoria jurídica regidas pela racionalidade legal estritamente, pelo controle rígido dos processos, pela maior preocupação com a forma, não com os fins.

3.2.5 EIXO 5 – A LINGUAGEM JURÍDICA NAS CONSULTORIAS

Há um senso comum de que os operadores da lei utilizam uma linguagem jurídica rebuscada, hermética, de difícil compreensão, caracterizada pelo seu preciosismo, pelo uso de expressões latinas, conhecida popularmente como “*juridiquês*”. Frequentemente associada a um “jargão técnico”, inacessível a uma grande maioria da população, a linguagem jurídica tem sido objeto de inúmeras teorias que tentam compreendê-la (MOZDZENSKI, 2003).

Há quem defenda a simplificação da linguagem jurídica, mas também há quem justifique o uso do jargão. Existem na sociedade campanhas por uma linguagem jurídica mais simplificada, tais como, por exemplo, a lançada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em 2006²⁰ que busca conscientizar os operadores do direito sobre a necessidade da utilização de uma linguagem mais acessível à população e o “*Projeto Petição 10, Sentença 10*”, lançado em 2013 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que propôs a limitação de petições e sentenças a 10 páginas, visando dar celeridade processual, clareza e concisão aos pronunciamentos jurídicos.

O termo linguagem é definido no dicionário como “o uso da palavra articulada ou escrita como meio de expressão e comunicação entre pessoas” (FERREIRA, 1999, p. 1219). A prestação de informações, contudo, refere-se a uma das funções da linguagem. Nesse sentido, Gnerre (1991, p. 5) esclarece que a linguagem apresenta outras funções:

A linguagem não é usada somente para veicular informações, isto é, a função referencial denotativa da linguagem não é senão uma entre outras; entre estas ocupa a posição central a função de comunicar ao ouvinte a posição que o falante ocupa de fato ou acha que ocupa na sociedade em que vive. As pessoas falam para serem “ouvidas”, às vezes para serem respeitadas e também para exercer uma influência no ambiente em que realizam os atos linguísticos.

Nessa perspectiva, em muitos casos a linguagem pode servir para mobilizar uma autoridade, dificultar ou restringir uma informação, constituindo-se como um verdadeiro instrumento de poder. “A linguagem constitui o arame farpado mais poderoso para bloquear o acesso ao poder” (GNERRE, 1991, p. 22).

Segundo Pereira (2001 apud MOZDZENSKI, 2003), a noção de linguagem jurídica também pode ser compreendida como uma linguagem especializada, concebida como um subsistema dentro da língua geral, envolvendo o conjunto de recursos linguísticos específicos

²⁰ Disponível em: <<http://www.amb.com.br/amb-lanca-campanha-para-simplificar-linguagem-juridica/>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

de uma esfera particular da experiência humana, delimitada por uma profissão, técnica, ciência, disciplina, região geográfica, grupo, etc., que constituem o “seu universo de discurso”. Nesse caso, compreende-se linguagem jurídica como um tipo de especialidade do discurso jurídico.

Se compreendermos a linguagem jurídica como uma linguagem de especialidade, ou seja, constituída de léxicos especiais, reservada a determinados ambientes sociais e ocasiões determinadas, verificaremos também sua função social. Ou seja, embora apresente um real valor comunicativo, também desempenha mecanismos de exclusão daqueles que não se enquadram em seu grupo social, reafirmando identidades de seus integrantes (GNERRE, 1991).

Numa perspectiva discursiva, “a linguagem enquanto discurso é interação, e um modo de produção social; ela não é neutra, inocente, nem natural, por isso o lugar privilegiado de manifestação ideológica (BRANDÃO, 2004, p. 11)

Foucault (1996) fala sobre o controle dos discursos, referindo-se as condições de seu funcionamento, alertando para o fato de que em determinadas regiões do discurso existem regras postas aos indivíduos, que limitam seu acesso. “Ninguém entrará na ordem do discurso se não satisfizer a certas exigências ou se não for, de início, qualificado para fazê-lo” (FOUCAULT, 1996, p. 37). Nessa perspectiva, o domínio de determinada linguagem no âmbito do universo do discurso jurídico constitui-se como apropriação de saber e de poder.

É relevante fazer um breve resgate histórico sobre a profissionalização do Direito, para uma adequada compreensão da forma como a linguagem jurídica é vista hoje. Esclarece De Melo (2013) que anteriormente, na área jurídica, eram os leigos responsáveis pela ordem na comunidade. Contudo, na medida em que as relações jurídicas se tornaram mais complexas, por volta da Idade Média, os leigos foram gradativamente sendo excluídos. Os processos passaram a ser escritos, exigindo-se a qualificação de profissionais para o desempenho da função. A autora esclarece que com a burocratização do jurídico, o distanciamento entre o saber jurídico e a experiência do leigo só aumentou. “Os que se profissionalizavam para atender os interesses da coroa começavam a empregar um jargão, uma linguagem técnica, abandonando a língua falada pela população em geral” (DE MELO, 2013, p. 229).

No Brasil, a profissionalização na área jurídica também apresentou relações de exclusão, inerente ao processo de colonização pelos portugueses. Sabendo-se que os interesses da coroa portuguesa objetivavam a dominação das terras brasileiras, Portugal enviou seus agentes públicos da coroa, que não queriam sofrer influências da população.

Sendo assim, foi-se configurando uma relação de troca de favores entre os magistrados, representantes da coroa e a elite local (DE MELO, 2013).

A formação discursiva jurídica se constitui na relação com o interdiscurso, ou seja, com a memória do dizer (ORLANDI, 2007). Dessa forma, compreende-se que o distanciamento do mundo jurídico da população, incluindo-se aí a forma como a linguagem jurídica acontece, revela o encontro entre a atualidade e uma memória.

A linguagem jurídica rebuscada, conhecida popularmente como “*juridiquês*”, é acionada no discurso do MBPC. É o que se deduz da Fonte que justifica o enunciado BPC nº 2, nos seguintes termos:

Também nos procedimentos correccionais tem-se observado exteriorização de manifestações jurídicas que, **nada obstante sua robustez e acerto**, carecem de uma **redação objetiva e clara** quanto aos encaminhamentos propostos, **expondo consulentes a potenciais déficits de compreensão quanto às conclusões firmadas nas peças opinativas**. (MBPC, 2016, p. 22, grifo nosso)

Os substantivos “robustez” e o “acerto” na citação acima adjetivam as manifestações jurídicas, como uma forma de amenizar a crítica posterior que explicita haver nas manifestações redações obscuras, turvas, especificamente em relação aos encaminhamentos propostos aos assessorados. O pronunciamento compreendido como “robusto” aciona na memória concepções como “escrever mais é escrever melhor”, quanto maior um pronunciamento, quando mais robusto ele for, melhor fundamentada estará a manifestação. Contudo, também resgata sentidos negativos de uma escrita prolixa, que usa palavras em demasia, que não sabe sintetizar o pensamento, tornando a leitura cansativa.

Voltando ao *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU, identifica-se no enunciado BPC nº 2 uma orientação sobre as manifestações consultivas, para que sejam redigidas de forma clara, a fim de que a compreensão e o atendimento do consulente não sejam comprometidos. Observe-se:

BPC nº 2 – MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. PARAMETRIZAÇÃO. EXPOSIÇÃO ADEQUADA DAS ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

As manifestações consultivas devem ser redigidas de forma clara, com especial cuidado à conclusão, a ser apartada da fundamentação e conter exposição especificada das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consulente sua fácil compreensão e atendimento. (MBPC, 2016, p. 22-23)

Uma das premissas básicas da Análise do Discurso é que não há sentido sem interpretação. Os sentidos, por sua vez, não se fecham, não se mostram evidentes, embora

haja essa evidência naturalizada pelo ideológico. Sendo assim, constructos nas citações acima como “redação objetiva e clara”, “exposição especificada”, “utilizando-se tópicos” revelam o que Orlandi (2007) denomina de forma de gerenciamento da memória coletiva, ou seja, um investimento na objetividade dos arquivos textuais para que seu conteúdo seja reproduzido facilmente, na “tentativa” de uma repetição/reprodução automática dos mesmos gestos de interpretação. Orlandi (2007) define o gerenciamento da memória coletiva como:

A divisão que separa os que estão autorizados a ler, escrever e falar em seus nomes e todos os que, na cópia, na transcrição, na classificação, na indexação, na codificação, repetem incansavelmente gestos (de interpretação) que os apagam por detrás da instituição. (ORLANDI, 2007, p. 133)

Essa forma de gerenciamento da memória coletiva coaduna-se com a formação ideológica gerencialista, conforme paradigmas objetivista e utilitarista propostos por Gaulejac (2007), na medida em que os discursos, no caso, as manifestações jurídicas consultivas, devem investir na objetividade de suas orientações, na tentativa de que sejam facilmente interpretadas e atendidas. Sendo assim, a manifestação jurídica consultiva, comparada a um produto, deve ser facilmente assimilada, processada pelos assessorados, para que estes reproduzam os mesmos gestos de interpretação, garantindo-se assim a celeridade dos processos e a otimização dos resultados esperados.

O discurso contido no enunciado da BPC nº 2 não está direcionado ao sujeito que elabora a manifestação, ao consultor jurídico. Ele está direcionado àquele que recebe a consultoria, ou seja, o assessorado, compreendido aqui como o cliente do serviço público prestado. O interesse está voltado para o resultado prático das manifestações consultivas, para celeridade do fluxo processual e atingimento da produtividade almejada, própria da consultoria sistêmica.

3.2.6 EIXO 6 – INTERVENÇÃO TEXTUAL – O PROCESSO DE REVISÃO DO MANUAL

Existem muitas formas de se dizer algo. Ao elaborar um texto podemos escolher uma determinada palavra ou expressão, um determinado verbo, ou seja, diferentes possibilidades de dizer. Essas infinitas possibilidades, contudo, sofrem infinitas restrições e coerções de ordem social, o que Muniz Júnior (2009) chama de “dramáticas do texto”. A complexidade da enunciação, contudo, desaparece, como se nunca tivesse existido. É o que Pêcheux (2009)

chama de esquecimento número dois. A forma natural como acreditamos que o que podemos dizer só poderia ser dito daquela forma, não de outra.

Quando nos deparamos com diferentes edições de um manual, essas questões se revelam complexas, na medida em que o texto editado, revisado e ampliado, como foi o da 4ª edição do MBPC, não foi construído a partir de um único sujeito, mas decorreu da atividade de uma coletividade, de uma equipe designada para a tarefa. No MBPC essa equipe não foi a mesma em todas as edições. Embora o texto final resulte em um arbítrio coletivo, nem sempre ele se reduz a um consenso, revelando, por sua vez, relações de força, considerando o fato de que cada sujeito se constitui pelos discursos de maneira distinta (MUNIZ JR, 2009).

O processo de editoração envolve atividades de leitura, releitura, para uma posterior avaliação e realização de interferências no texto. Ora adicionando, subtraindo, deslocando sentidos. Salta aos olhos a maneira como a versão atual do *Manual* alterou a construção textual dos enunciados BPC's, em sua 4ª edição, especificamente no modo de se referir ao órgão consultivo e ao advogado público. Percebe-se um apagamento desses dois atores em detrimento das práticas consultivas na instituição. Boa parte dos enunciados foi alterado de modo a não mais se referir ao órgão consultivo ou ao consultor jurídico, mas às atividades desempenhadas por estes, quais sejam, as manifestações consultivas. Percebe-se isso nos enunciados BPCs nº 1, 2, 6, 7, 21 e 27.

Orlandi (1999) afirma que no discurso existem tensões entre o mesmo e o diferente, relações que trabalham o dizer: a paráfrase (dizer o mesmo de forma diferente) e a polissemia (os diferentes sentidos de um mesmo dizer). Através da paráfrase podemos perceber deslizamentos de sentido, um efeito metafórico, podendo-se verificar o não-dito. Quando se comparam as duas últimas edições do MBPC, percebe-se o que deixou de ser dito e o que se passou a dizer. Evidencia-se abaixo um quadro comparativo de trechos dos mesmos enunciados BPCs na 3ª edição e na 4ª edição (versão atual do *Manual*). Observe-se:

Quadro 8 – Comparativo 3ª e 4ª edições do MBPC (a)

BPC	3ª edição do MBPC	4ª edição do MBPC
Nº 1	<u>Os órgãos consultivos devem expressar suas opiniões jurídico-opinativas</u> sobre a forma de "Parecer" [...]. (MBPC, 2014, p. 3)	<u>As manifestações consultivas</u> devem dar-se principalmente sobre a forma de Parecer [...]. (MBPC, 2016, p. 19)
Nº 7	<u>O órgão consultivo não deve emitir manifestações jurídicas</u> sobre temas não conclusivos, tais como técnicos, administrativos [...]. (MBPC, 2014, p. 13)	<u>A manifestação consultiva</u> que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico [...]. (MBPC, 2016, p. 32)
Nº 27	É recomendável que <u>os autores de manifestação jurídica</u> consignem os entendimentos [...]. (MBPC, 2014, p. 46)	É recomendável que <u>as manifestações consultivas</u> consignem os precedentes jurídicos adotados [...]. (MBPC, 2016, p. 64)

Fonte: elaborado pela autora.

Verifica-se que não foi feita aqui a referência aos sujeitos, mantendo-se as proposições direcionadas à atividade consultiva, à manifestação consultiva, ao processo, ao procedimento, ao fazer sem estar atrelado ao ser, ao sujeito ou qualquer instituição que o represente. O fazer ganha vida própria metaforicamente. Como se não existissem sujeitos, idiossincrasias. Como se houvesse máquinas de fazer manifestações jurídicas uniformizadas.

O que parece ser um discurso irracional, é interpretado como evidente, natural, sob o efeito ideológico das formações ideológicas gerencialistas, que conforme paradigmas utilitarista e economista, propostos por Gaulejac (2007), tomam o humano como um fator da instituição, voltando toda a reflexão para a ação consultiva, segundo critérios de utilidade. Dessa forma, as referências ao sujeito são apagadas, mantendo-se os enunciados direcionados à atividade consultiva, ao produto almejado.

De outro modo, observa-se uma investidura oposta relacionada às entidades assessoradas, compreendidas aqui como o público alvo ao qual se destinam as manifestações jurídicas. Enquanto se verifica um efeito de distanciamento dos sujeitos responsáveis pela elaboração das manifestações jurídicas nas BPCs, percebe-se, por outro lado, um efeito de aproximação junto aos assessorados.

Em algumas BPCs, o que antes, na 3ª edição, era designado por “entidades/órgãos assessorados” passou a ser designado simplesmente como “assessorado”. Um enxugamento do termo que evoca outros sentidos, como já dito acima, uma aproximação entre o órgão consultivo e o assessorado. A relação (órgão consultivo/entidades-órgãos assessorados) dá lugar à relação (órgãos consultivos/assessorado(s)), uma relação mais próxima, que individualiza o gestor, a figura do sujeito que está na outra ponta, aquele para a qual é dirigida a manifestação, o sujeito cliente. Essa ocorrência se verificou nos enunciados das BPCs nº 9, 14, 17, 20, 28 e 32. Abaixo foram selecionados alguns exemplos comparativos:

Quadro 9 - Comparativo 3ª e 4ª edições MBPC (b)

BPC	3ª edição do MBPC	4ª edição do MBPC
Nº 9	A interlocução entre o Órgão Consultivo e as <u>Entidades/Órgãos assessorados</u> é fundamental para uma atuação jurídica eficiente [...]. (MBPC, 2014, 15)	Visto que a interlocução entre Órgãos Consultivos e <u>assessorados</u> é fundamental para uma atuação mais eficiente [...]. (MBPC, 2016, p. 34)
Nº 20	O órgão consultivo deve procurar realizar reuniões prévias com as <u>Entidades/Órgãos assessorados</u> [...]. (MBPC, 2014, p. 36)	O órgão consultivo deve buscar [...] promover reuniões prévias com <u>os assessorados</u> [...]. (MBPC, 2016, p. 56)
Nº 28	É importante que a <u>Entidade/Órgão assessorado</u> conheça dos pressupostos de fato e de direito [...]. (MBPC, 2014, p. 47)	É importante que seu texto [a manifestação jurídica] propicie ao <u>assessorado</u> o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito [...]. (MBPC, 2016, p. 65)

Fonte: elaborado pela autora.

O discurso nas relações de trabalho, tanto na esfera privada como na pública, não está alheio às influências do capitalismo e da reestruturação produtiva ocorrida no Brasil a partir de 1990. Aprimorar o processo de produção frente ao crescimento desproporcional populacional é uma das vertentes da ideologia capitalista, que tem como principal objetivo o lucro. A ideologia gerencialista coaduna-se com o capitalismo, na medida em que busca traduzir as atividades humanas em indicadores de desempenho, representando o humano como um recurso da empresa, instrumentalizando a racionalidade, legitimando pensamentos objetivistas, utilitaristas, funcionalistas e positivistas à serviço do capital (GAULEJAC, 2007).

Percebe-se aqui o foco nos processos de produção, nos procedimentos daquilo que seria a “mercadoria”, o “produto” principal da consultoria: a manifestação jurídica, o parecer. O advogado público passou a ser compreendido como um prestador de serviços e o gestor público um cliente, cuja aproximação é fundamental. O discurso contido no MBPC está focado na eficiência e na qualidade dos serviços prestados e revelam formações discursivas gerenciais, próprias de práticas discursivas de consultoria sistêmica.

3.2.7 EIXO 7 – CONSULTORIA X ASSESSORIA

Conforme esclarecido em outra passagem, nos termos da Portaria AGU n° 526 de 26 de agosto de 2013, existe uma distinção entre os termos “consultoria” e “assessoria”. Compreende-se como consultoria as atividades prestadas formalmente pelo órgão consultivo quando expressamente solicitadas pelo órgão competente. Já as atividades de assessoramento, são as manifestações menos formais, não enquadradas como consultoria, tais como: participações em reuniões, troca de mensagens eletrônicas e utilização de outros meios de comunicação.

O *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU, em seu enunciado n° 45, adicionado na última edição do MBPC, sobre as atividades de consultoria e assessoramento assim se manifesta:

BPC n° 45 – CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO. DIFERENCIAÇÃO. ESPÉCIES. COMPETÊNCIA.

Nos termos da legislação específica, a atividade de consultoria jurídica compreende pronunciamentos típicos exteriorizados em expedientes e mediante figuras de manifestação formais, ao passo que a atividade de assessoramento jurídico abrange outras atividades decorrente do exercício das atribuições próprias da função de Advogado Público Federal, a exemplo de orientações jurídicas prestadas em reuniões, por interlocuções telefônicas, por mensagens eletrônicas ou por outros

meios de exteriorização de menor formalismo, conforme também disciplinadas em lei ou norma específica da AGU. (MBPC, 2016, p. 92-93)

Conforme expressamente previsto no parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 73/1993, “à Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo”. Essa prerrogativa tem por base o disposto na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 131 conferiu à Lei Complementar a atribuição para dispor sobre a organização e funcionamento da AGU.

Nesses termos, conforme legislação, não existe valoração de um tipo de atividade em detrimento da outra, ou seja, tanto a consultoria como a assessoria são atribuições da Advocacia-Geral da União. Contudo, na Fonte que justifica a BPC nº 4, encontramos o seguinte:

O enunciado visa ao aprimoramento e à uniformização da atividade de exame e aprovação de minutas de editais, contratos, convênios ou congêneres pelos Órgãos Consultivos, deixando claro que um procedimento de segurança, de natureza acessória à análise consultiva (a rubrica), não se sobrepõe nem dispensa **a razão de ser do Órgão Consultivo (o Parecer)**. (MBPC, 2016, p. 27, grifo nosso)

Essa passagem, contida na fonte do enunciado BPC nº 4 que trata da distinção entre a rubrica e a elaboração da manifestação consultiva, informando que aquela não substitui esta, revela-nos, contudo, um outro aspecto que nada tem a ver com o enunciado BPC propriamente. Trata-se da atribuição de valor dada ao gênero discursivo denominado Parecer, compreendido como a razão de ser da consultoria, em outras palavras, a razão de existir do órgão consultivo.

Nessa pequena passagem, pode-se perceber no discurso uma assimetria de valores em relação às atividades de consultoria e assessoria na instituição. A manifestação consultiva formal, cuja expressão máxima é o parecer jurídico, revela-se como a centralidade do órgão consultivo. Contudo, o assessoramento, atividade relegada à informalidade, cuja atribuição encontra-se prevista em lei, não é dita nesse discurso, não sendo relevante ao ponto de ser também considerada a razão de ser do órgão consultivo. Observa-se, por exemplo, que não foi utilizado nesse discurso a expressão “manifestação jurídica”, designação mais genérica e, portanto, mais abrangente, podendo nela caber tanto os sentidos de atividade de consultoria, como a de assessoria.

Essa perspectiva é reforçada, quando nos deparamos com a leitura da Fonte do enunciado BPC nº 45, nos seguintes termos:

Tradicionalmente aos Órgãos Consultivos competem atividades de consultoria e assessoramento jurídico das autoridades da Administração Pública, conforme expressamente previsto no parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Recentemente, no rol exemplificativo das competências atribuídas aos integrantes das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União, o art. 37 da Lei nº 13.327, de 2016, **ressaltou** essas atribuições de consultoria e assessoramento jurídico.

Portanto, é importante diferenciar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico, **de modo a que estas sejam identificáveis e mensuráveis** do ponto de vista da organização estratégica e do funcionamento orgânico de cada unidade consultiva da AGU. (MBPC, 2016, p. 92, grifos nossos)

O advérbio “tradicionalmente” no primeiro parágrafo retoma um sentido de tradição, remetendo a algo que se perpetua desde o passado. Refere-se a uma legislação, que embora tenha sido instituída em período passado, encontra-se plenamente vigente, ou seja, é atual.

Recentemente, uma nova legislação “ressaltou essas atribuições de consultoria e assessoramento”, ou seja, tratou de evidenciar o que aparentemente estava esquecido, apagado no passado. O uso do advérbio “recentemente” e do verbo “ressaltou” delineiam os sentidos sobre a nova regra que passou a atualizar, realçar a velha legislação.

Tendo em vista esse acontecimento, qual seja, o avivamento das competências atribuídas aos consultores da AGU, passou a ser importante diferenciar a assessoria e a consultoria, de modo a identificar e mensurar essas atividades, conforme paradigmas objetivista e utilitarista da formação ideológica gerencialista.

Sendo assim, observa-se nesse discurso que os sentidos sobre consultoria e assessoramento não apresentavam uma distinção evidente, clara e precisa, muito embora já existisse uma memória discursiva legal sobre essas atividades. A lei que elencou as atribuições dos integrantes das carreiras jurídicas em 2016, conforme relatado, possibilitou uma maior distinção dos sentidos sobre consultoria e assessoramento, avivou os sentidos da atividade, fazendo com que o assunto ficasse mais evidente, não podendo deixar de ser observado pela AGU.

Daí não se estranhar o discurso de que a razão de ser do órgão consultivo é o Parecer. Por certo, ele representa a concretude da consultoria, o que desde do começo pode ser facilmente identificado, mensurado, transformado em metas, em produtos, constituindo-se como a principal matéria prima do órgão. A assessoria, por sua vez, ficou relegada à informalidade, já que somente na versão atual do *Manual*, especificamente no enunciado BPC nº 20, ganhou o status de atividade formal, mediante registro das reuniões efetivadas.

O Órgão Consultivo deve buscar, **mediante o devido registro como assessoramento**, promover reuniões prévias com os assessorados para encaminhamento de questões excepcionais ou de maior complexidade jurídica, podendo, no que se refira a aspectos jurídicos, atuarem conjuntamente no procedimento administrativo. (MBPC, 2016, p. 56-57, grifo nosso)

Na 3ª edição do *Manual* a possibilidade de registro da assessoria inexistia:

BPC nº 20

O Órgão consultivo deve procurar realizar reuniões com as Entidades/Órgãos Assessorados sobre os processos envolvendo questões mais complexas ou excepcionais, podendo, inclusive, atuar no preparo conjunto do procedimento administrativo, no tocante à matéria jurídica. (MBPC, 2014, p. 36)

O registro do assessoramento jurídico coaduna-se com uma mudança organizacional ocorrida após implantação do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), plataforma digital compreendida como ferramenta de controle de fluxo de trabalho, que possibilita o registro das assessorias, fazendo com que as mesmas, segundo critérios de utilidade e objetividade, próprios da formação ideológica gerencialista, sejam contabilizadas, contribuam de alguma forma para atingimento dos objetivos almejados. Observa-se com isso, que o assessoramento vem sendo ressignificado, “valorado” segundo a lógica utilitarista, passando a ser objeto de controle, uniformização, mensuração, nivelando-se, portanto, gradativamente, ao status da consultoria.

A consultoria pode ser compreendida como uma prática institucional burocrática, formalmente estabelecida através do processo da escrita, cuja relevância é significativa, na medida que as manifestações formais consultivas apresentam maior peso quando comparadas às manifestações informais orais.

De fato, culturalmente a escrita sempre teve um peso e um status relevante quando comparada à oralidade. Todos falam, mas poucos são aqueles detêm o domínio da escrita. Do ponto de vista cronológico, como já observou detidamente Street (1985) a fala tem uma grande precedência sobre a escrita, mas do ponto de vista do prestígio social a escrita é vista como mais prestigiosa que a fala (MARCUSCHI, 1997, p. 134).

Compreende-se que embora na consultoria jurídica seja intenso e rígido o uso da escrita, em função dos dispositivos legais que devem ser acionados assertivamente, na assessoria jurídica há o uso intenso e extenso da oralidade. Escrita e fala representam duas modalidades de uso da língua (MARCUSCHI, 1997), cada qual relevante no discurso jurídico das consultorias.

Assim sendo, observa-se de maneira discreta no *Manual* a tentativa de ressignificar a assessoria, tradicionalmente associada à informalidade, à oralidade e, portanto, menos

prestigiada socialmente no exercício da atividade consultiva, conforme observamos no trecho que fala que o Parecer Jurídico é a razão de ser da consultoria.

Por uma imposição legal mais recente (Lei nº 13.327/ 2016), a assessoria passa a ser evidenciada no *Manual* através da BPC nº 45, inexistente nas versões anteriores. Sendo assim, ganha outros sentidos, passando a ser mais prestigiada, especialmente quando pode ser escrita, instrumentalizada, formalizada, registrada, para que seja facilmente identificada e mensurada, segundo a lógica utilitarista e objetivista própria da formação ideológica gerencialista.

Como prática discursiva, as orientações tendem a configurar consultorias sistêmicas, atreladas a formações discursivas gerenciais, nas quais o consultor é um orientador que mantém constante interlocução com os assessorados, seja pela consultoria ou pela assessoria, primando pela busca da eficiência.

4 RECAPITULAÇÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória até aqui trouxe uma série de reflexões, que carecem ser rememoradas para uma adequada visão do trabalho como um todo. O percurso percorrido iniciou-se com breves considerações sobre os pressupostos teóricos da Análise do Discurso. O embasamento teórico foi fundamental para construção de um aparato metodológico capaz de subsidiar a análise discursiva do *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU.

A ideologia e as formações ideológicas representam conceitos fundamentais na Análise do Discurso. Tendo em vista a particularidade do discurso analisado e o objeto simbólico que o representa (MBPC), compreendido como instrumento de comunicação institucional na esfera pública, optou-se por focalizar a ideologia gerencialista, própria do campo da gestão, segundo paradigmas propostos por Gaulejac (2007). Os paradigmas objetivista, funcionalista, experimental, utilitarista e economista fundamentaram o que convencionou-se chamar, no presente trabalho, de formação ideológica gerencialista.

Partindo-se do pressuposto que o *Manual*, como instrumento de comunicação, transita fundamentalmente na esfera pública, ressaltou-se algumas distinções sobre o público e o privado, considerando ser esse um elemento das condições de produção dos discursos institucionais na esfera pública a ser destacado.

A compreensão do sujeito na Análise do Discurso resgata a noção um sujeito assujeitado, afetado pela língua, pela história, pelo ideológico. Da mesma forma, o advogado público não deixa de ser um sujeito interpelado pelos discursos que tratam sobre as boas práticas consultivas na instituição. Refletiu-se sobre essa interpelação.

Posteriormente, realizou-se um breve resgate sobre os modelos adotados pela Administração Pública brasileira ao longo da história, considerando especialmente os modelos patrimonialista, burocrático e gerencial como elementos das condições de produção sócio-históricas e ideológicas do discurso sobre gestão pública no Brasil.

Em seguida, a partir das características de cada modelo, tentou-se delinear duas formações discursivas: a burocrática e gerencial, determinadas socialmente e historicamente. Elas revelam o que pode ou não ser dito a partir de uma determinada posição e conjuntura dada, representando uma memória discursiva ainda atual, presente no discurso do *Manual*. Essas formações serviram de base para as análises.

Levando-se em conta que os discursos não apenas representam signos, mas destacam regras próprias de determinadas práticas discursivas, buscou-se pensar as consultorias como

práticas discursivas distintas: as consultorias normativas e as consultorias sistêmicas. Cada qual tendente a transitar em determinadas formações discursivas e tipos de discursos.

Na tentativa de compreender melhor o contexto imediato e amplo em que os discursos no *Manual* foram produzidos, buscou-se traçar um panorama da Instituição AGU, para adequada compreensão da sua função, estrutura e hierarquia. No mesmo intuito, foram trazidas à tona as especificidades do tipo de gênero textual mais comum na consultoria (o parecer jurídico), bem como o grau de responsabilidade envolvido em tais pronunciamentos.

Em seguida, buscou-se compreender como o *Manual* se apresenta, onde ele é divulgado, como foi concebido e gerado, como se auto define. Observou-se a sua formatação, a forma dos seus enunciados, o seu *layout*, as edições anteriores e a participação dos membros da AGU em sua confecção, a legitimidade do discurso produzido.

Em outro momento, buscou-se verificar as formações imaginárias em torno do objeto simbólico *Manual*. A partir da análise das falas selecionadas no evento de lançamento da 4ª edição do *Manual de Boas Práticas Consultivas*, ocorrido em 02/12/16, verificou-se determinados sentidos dados ao *Manual*. Observou-se que as falas se filiaram a formações discursivas gerenciais ou burocráticas, segundo formações ideológicas gerencialistas. Considerando todas as falas, o *Manual* é interpretado como um instrumento utilitário (paradigma utilitarista), em prol de uma uniformidade na atuação consultiva (paradigma objetivista), a partir de um compartilhamento assimétrico, hierarquicamente constituído (paradigma experimental), com a finalidade de que todos os membros da consultoria “falem a mesma língua” (paradigma economista).

Sobre o funcionamento discursivo do *Manual*, delimitaram-se sete eixos, sob os quais observou-se o seguinte:

- a) Eixo 1 – Sobre a denominação “Manual de Boas Práticas”: Nesse eixo, foram analisados os sentidos em torno da expressão “manual de boas práticas”, tentando compreender que memória discursiva essa expressão evoca. Verificou-se que sentidos sobre o “velho” manual foram remodelados para algo novo, moderno, baseado no *Manual de Boas Práticas de Fabricação*. A lógica própria da fabricação de bens de consumo foi ressignificada para a prática consultiva. Tentou-se refletir sobre o que deixou de ser dito na denominação do *Manual* (as más práticas consultivas). Sobre o como foi dito (um manual, ao invés de um normativo, por exemplo). A denominação criou um efeito ideológico próprio da formação ideológica gerencialista, conforme paradigma experimental, segundo o qual os sujeitos são ideologicamente instrumentalizados, a partir de um discurso

aparentemente democrático, livre e não impositivo, que os interpela a ratificar as orientações dadas.

- b) Eixo 2 – Fiscalização x Orientação: Nesse eixo, tomando o enunciado BPC nº 5 para análise, verificou-se que o discurso do *Manual* interpreta como boa prática consultiva a não verificação do cumprimento das recomendações consignadas na manifestação jurídica, ou seja, a desnecessidade de fiscalização posterior das orientações dadas aos assessorados. Dessa forma, identifica-se com a formação discursiva gerencial, própria da consultoria sistêmica, configurando como má prática consultiva a atuação consultiva fiscalizadora, própria da consultoria normativa, filiada a formações discursivas burocráticas.
- c) Eixo 3 – Os sentidos da consultoria jurídica e da assessoria: a partir da análise dos enunciados BPCs nº 7, 19 e 9, evidenciou-se que a boa prática de consultoria é interpretada como aquela que se limita aos aspectos jurídicos e fornece alternativas legais, privilegiando a descentralização das decisões e, conseqüentemente, mitigando a responsabilidade do advogado público. Já a boa prática de assessoria é interpretada como descentralizada, privilegiando a aproximação com o público cliente (o gestor), através de uma *expertise* a serviço do outro. Os sentidos encontram-se filiados às formações ideológicas gerencialistas, segundo paradigma experimental. As formações discursivas gerenciais, próprias da consultoria sistêmica, predominam sobre sentidos consolidados em premissas burocráticas, voltados à centralização dos processos e tomada de decisão sem a necessidade de interlocução.
- d) Eixo 4 – Sustentabilidade: comparando-se o enunciado BPC nº 11, na 3ª e 4ª edição do *Manual*, percebeu-se na versão mais recente do *Manual* o caráter instrumental sobre como é tratada a temática da sustentabilidade. O “como” fazer está acima do “porquê” fazer, conforme formações ideológicas gerenciais, segundo paradigma utilitarista e economista. O enunciado evidencia o viés legalista da sustentabilidade, não tratando sobre valores, tais como a responsabilidade socioambiental dos agentes envolvidos no processo. O discurso filia-se a formações discursivas burocráticas, própria das consultorias normativas, mais preocupadas com o controle rígido dos processos, com a total observância da legislação pertinente.
- e) Eixo 5 – A linguagem jurídica nas consultorias: A partir da análise do BPC nº 2, evidenciou-se no discurso do *Manual* o que Orlandi (2007) denominou de

gerenciamento da memória coletiva. Há, no enunciado, a orientação sobre uma parametrização nas manifestações consultivas, para o uso de uma linguagem clara, objetiva, na “tentativa” de repetição/reprodução automática dos mesmos gestos de interpretação pelos assessorados. Esse discurso filia-se às formações ideológicas gerencialistas, segundo paradigmas objetivista e utilitarista. A manifestação jurídica é assemelhada a um produto que deve ser parametrizado. Facilmente assimilado e reproduzido pelo gestor (cliente). Uma prática própria da consultoria sistêmica.

- f) Eixo 6 – Intervenção textual – o processo de revisão do Manual: comparando-se diversos enunciados BPCs na 3ª e 4ª edição do *Manual*, verificou-se o que deixou de ser dito e o que se passou a dizer. Observou-se um efeito de distanciamento ou apagamento dos sujeitos responsáveis pela elaboração das manifestações jurídicas, por outro lado, um efeito de aproximação ou individualização junto aos assessorados. O advogado público foi assemelhado a um prestador de serviços, um fator da organização e o gestor público a um cliente, cuja aproximação é fundamental. O discurso no *Manual*, sob esse aspecto, filia-se a formações ideológicas gerencialistas, segundo paradigmas utilitarista e economista. Focado na eficiência e na qualidade dos serviços prestados em prol da satisfação do público cliente os discursos revelam formações discursivas gerenciais, próprias de práticas discursivas de consultoria sistêmica.
- g) Eixo 7 – Consultoria x Assessoria: A partir da análise dos enunciados BPCs nº 45 e 20, observou-se que a interpretação em torno da assessoria foi evidenciada e ressignificada no *Manual*. A consultoria, como manifestação consultiva escrita, apresentou-se como mais prestigiada que a assessoria, manifestação consultiva oral. Contudo, na medida em que a assessoria foi evidenciada em um novo normativo legal, bem como foi passível de ser registrada e mensurada, passou a ser ressignificada, segundo os paradigmas utilitarista e objetivista da formação ideológica gerencialista. O surgimento do enunciado BPC nº 45, inexistente nas versões anteriores do *Manual*, evidenciou essa mudança. O discurso ancorado em formações discursivas gerenciais, destacou a atividade da consultoria sistêmica, nas quais o consultor deve ser interpretado como um orientador que mantém constante interlocução com os assessorados, seja através da consultoria ou do assessoramento, primando pela busca da eficiência.

Feitas as devidas recapitulações, seguem algumas reflexões finais acerca do presente trabalho cujo objeto de análise foi o *Manual de Boas Práticas Consultivas* da AGU. Poderia ter sido outro instrumento de comunicação, mas não foi. A própria posição da analista influenciou essa escolha. Contudo, compreende-se que a reflexão valha para diferenciados instrumentos de comunicação e incentive outros pesquisadores, nas mais diversas áreas.

Das análises realizadas, foi possível perceber que o discurso no *Manual* se filia a formações ideológicas gerencialistas, assumindo aproximação com práticas discursivas de consultoria sistêmica, ou seja, mais flexível, descentralizada, não fiscalizadora, com espaço para interlocução com os assessorados. Contudo, também guarda aproximação com práticas discursivas de consultoria normativa, através de um discurso de verdade, uma *expertise* a serviço do outro, mas não construída com o outro (os assessorados).

Esses dois extremos da atividade consultiva repercutem sobre as contradições sobre o papel ideal da consultoria jurídica da AGU na Administração Pública. Seria a AGU um órgão orientador, que traduz o direito para o gestor, apontado suas opções legais, se eximindo da responsabilidade pela tomada de decisão da Administração ou um órgão fiscalizador, controlador, que valida os atos administrativos, que influencia ou que até mesmo decide pelo gestor, na medida que não lhe fornece alternativas legais?

O discurso no *Manual* aponta para a primeira via, ancorado em formações discursivas gerenciais, assumindo um conceito “mais moderno” sobre a atuação consultiva, contudo, não se desvencilha completamente das formações discursivas burocráticas, memórias de um dizer presente no universo jurídico, mais concentrado, marcado pela hierarquia, pela obediência a normas impositivas, pela fiscalização dos atos em prol do interesse público. Ao não dizer, acaba revelando o próprio dizer, as “más” práticas existentes na instituição, práticas discursivas próprias do universo jurídico e, mais especificamente, das consultorias jurídicas.

É importante perceber que o papel da consultoria jurídica abarca uma complexidade. Diferente da esfera contenciosa, na qual os papéis de defesa e acusação estão definidos, onde existe a figura de um juiz, na consultoria jurídica não existem juízes, existem consultores e assessorados, que não ocupam, via de regra, polos opostos. Existem órgãos de controle em prol do cumprimento das exigências legais e existem interesses políticos, próprios da Administração. Refletir sobre essa complexidade é uma necessidade.

O discurso no *Manual* não fez essa reflexão, esse não foi seu objetivo, contudo, a partir da análise do discurso no MBPC evidenciou-se o que é interpretado como uma boa e má prática consultiva, segundo critérios definidos pela instituição AGU. Dessa forma, compreende-se que o presente estudo apresentou uma contribuição, na medida em que tentou

evidenciar à sociedade, aos órgãos assessorados pela AGU (órgãos do executivo, autarquias, fundações públicas), aos administradores públicos, gestores e aos próprios servidores da AGU qual é a perspectiva ideológica assumida pela instituição no MBPC, fazendo uma reflexão, que não deixa de ser crítica, sobre esses discursos.

O que também se evidenciou nas análises foi que as “boas práticas” consultivas podem ser “más práticas” consultivas, a depender das formações ideológicas e discursivas que aderem. O sentido em torno do que é bom e do que é ruim não é transparente, é opaco. Dessa forma, desnaturalizam-se os sentidos em torno das “boas práticas”.

Em nossa sociedade, estamos cercados de discursos que revelam uma certa ordem, à qual nos encontramos assujeitados. As palavras que chegam até nós já se encontram carregadas de sentido, constituíram-se antes de nós, contudo, nos significam e significam o mundo ao nosso redor.

Da mesma forma, os discursos de um Manual chegam até nós carregados de sentidos, nos significando e significando os que estão ao nosso redor, sem ao menos sabermos como esses sentidos foram pensados, como foram constituídos, em que contexto surgiram, com que formações ideológicas e discursivas se identificam.

O presente trabalho não teve por intuito tecer uma crítica sistemática contra os manuais. O escopo maior aqui foi expor o funcionamento discursivo do MBPC, e com isso, observar o como se disse, o quem disse, o que deixou de ser dito, o contexto em que foi dito, levando-se em consideração os sujeitos, a ideologia e a história.

Esse exercício, possível graças à Análise do Discurso, possibilitou pensar os diversos caminhos que os discursos no *Manual* deixaram de seguir, abrindo espaço para outros sentidos, filiados a diferentes formações ideológicas que não a gerencialista, tais como: compreender não é medir, é refletir e tentar explicar; as soluções não estão prontas e acabadas, poderá haver outras possibilidades, dúvidas, insegurança, e isso não tão ruim assim; não é somente importante ser útil e célere, é importante refletir sobre, e isso pode levar um tempo; é importante considerar o ser humano e a sua subjetividade nas consultorias, entre outros. Pensando-se sobre esses outros sentidos, percebe-se que o *Manual* poderia ser outro, que o discurso poderia ser outro e, portanto, que a realidade poderia ser outra.

Um outro viés igualmente importante na presente pesquisa foi a contribuição teórica para o campo de estudo voltado à Análise do Discurso na Administração Pública. As categorias forjadas no presente trabalho, tais como: formações discursivas burocráticas e gerenciais, as práticas discursivas de consultorias normativas e sistêmicas, bem como a formação ideológica gerencialista e seus paradigmas, com base no proposto por Gaulejac

(2007), podem ser futuramente validadas/questionadas em futuras análises, nos mais variados instrumentos comunicacionais, especialmente os presentes na Administração Pública.

Partindo-se do pressuposto de que a produção do discurso é controlada, selecionada e organizada, que importante seria se houvesse uma maior reflexão sobre esse controle, seleção e organização, sobre o funcionamento desses discursos. Especialmente em determinados instrumentos de comunicação, capazes de mobilizar forças, seja no trabalho, na escola e especialmente na Administração Pública, cabe dizer, ambiente ainda pouco explorado. Esse é o convite deixado para os futuros analistas e pesquisadores, agentes capazes de trazer à tona reflexões críticas sobre o funcionamento da teia discursiva sob a qual estamos todos submersos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, M. V. B. Do discurso sobre o trabalho. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, II, 2005, São Luís. **Anais...** São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2005. Disponível em: < http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Maria_Virginia_Borges_Amaral.pdf>. Acesso em: 05 de jan. 2018.
- AMARAL, M. V. B. **O discurso do “bom sujeito” nas relações de trabalho.** [S.I.] [2006?] Disponível em: < <http://dmlm.fflch.usp.br/sites/dmlm.fflch.usp.br/files/Virgina%20Amaral.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. de 2018.
- AMARAL, M. V. B. **O avesso do discurso:** análise de práticas discursivas no campo do trabalho. Maceió: EDUFAL, 2007.
- ALMEIDA, A. O estatuto da família e um breve exercício da análise do discurso. In: DA SILVA, D. S; SILVA, F. V da (Org.). **Pêcheux e Foucault:** caminhos cruzados na análise do discurso. São Paulo: Pedro & João Editores, 2017, p. 99-115.
- AMARAL, M. V. B. Relações de trabalho na formação discursiva do mercado: o que há de novo no velho discurso? In: Seminários de Estudos em Análise do Discurso – SEAD, IV, 2009, Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre: UFRS, 2009. Disponível em: <http://www.analisedodiscurso.ufrgs.br/anaisdosead/4SEAD/SIMPOSIOS/MariaVirginiaBorgesAmaral.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- AMOSSY, R. et al. **Imagens de si no discurso:** a construção do ethos. São Paulo: Contexto, 2008.
- BRANDÃO, H. N. B. **Introdução à análise do Discurso.** 2ª ed. rev. Campinas, SP: Unicamp, 2004.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas.** 4ª ed. Brasília: AGU, 2016. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/191832>. Acesso em: 03.01.2018.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manual de Boas Práticas Consultivas.** 3ª ed. Brasília: AGU, 2014.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009. **Boletim de serviço extraordinário nº 29 da Advocacia-Geral da União,** 13 out. 2009. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/noticia/portarias--511794>>. Acesso em: 15 de jan. 2018.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013. **Diário Oficial da União Eletrônico,** 30 ago. 2013, seção 1, p. 1-3.
- BRASIL, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor do Aparelho de Reforma de Estado.** 1995.

BRASIL, Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, 17 mar. 2015, Brasília – DF.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, out. 1988. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL, Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências**. Brasília, DF, fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL, Lei de Licitações. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, 22 jun.1993.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34 (2), 2010.

CARDOSO, O. O. Comunicação empresarial versus comunicação organizacional: novos desafios teóricos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40 (6), p. 1123-1144, nov./dez. 2006.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação Produtiva, Reforma Administrativa do Estado e Gestão da Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, set/dez 2009.

CHARAUDEAU, P. **Discurso Político**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

COLARES, V (org.) **Linguagem & Direito: caminhos para a linguística**. São Paulo: Cortez, 2016.

COUTINHO, J. J. C. **Advocacia-Geral da União: independência administrativa no contexto da gestão pública**. Dissertação (mestrado) – UFPE. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Recife, 2012.

CHAVES, L. C. de A. O Exercício da função de Assessor Jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades. **Revista do TCU**, n. 130, p. 62-69, 2014.

DE BRITO, D. T. O discurso jurídico uma análise das vozes num processo-crime. **Cadernos do CNLF**, v. 12, n. 03, p. 103, 2008.

DE MELO, S. M. As formações discursivas jurídicas: uma questão polêmica. **Linguagem em (Dis) curso**, v. 13, n. 2, p. 225-241, 2013.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DE PAULA, A. P. P. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 127-144, 2002.

DE SÁ, N. A. Análise do discurso oficial: programa gestão de pessoas por competências em um órgão público do Poder Judiciário Federal. In: **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGET**, 2009. Disponível em: <<https://www.aedb.br/seget/artigos2009.php?pag=72>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DOR, J. **Introdução à Leitura de Lacan: o inconsciente estruturado como linguagem**. 3ª ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e Mudança Social**. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

FERNANDES, C. A. **Análise do discurso: reflexões introdutórias**. 2ed. São Carlos: Claraluz, 2007.

FERREIRA, A. B. H. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3ª ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, M. C. L. O quadro atual da Análise de Discurso no Brasil. **Letras**, n. 27, p. 39-46, 2003.

FIORIN, J. L. **Linguagem e Ideologia**. 6ª ed. São Paulo: Ética, 1998.

FREIRE, S. **Análise de Discurso: procedimentos metodológicos**. Manaus: Instituto Census, 2014.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Tradução de: Luiz Felipe Baeta Neves. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. (Título original 1969)

FOUCAULT, M. **A ordem do Discurso**. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 1996. (Título original 1970)

GAULEJAC, V de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Tradução de: Ivo Stomiolo. 3ª ed. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GNERRE, M. **Linguagem, escrita e poder**. 3ª ed. São Paulo: Matins Fontes Editora LTDA, 1991.

GREGOLIN, M. do R. **Foucault e Pêcheux na análise do discurso: diálogos & duelos**. 2ª ed. São Paulo: Clara Luz, 2006.

GUIMARÃES, G. F. A. C. Advocacia de Estado, Administração Pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. **Revista da AGU**, v. 10, n. 30, 2011.

HUR, D. U. Psicanálise e política: Considerações sobre o Estado. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÓPEZ-RUIZ, O. J. **O “ethos” dos executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2004.

MAGRI, M. V. **Efeitos de verdade, ethos e relações de poder no discurso jurídico**. São Carlos: UFSCar, 2009.

MAINGUENEAU, D. **Análise de Textos de Comunicação**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MAINGUENEAU, D. **Cenas da enunciação**. In: POSSENTI, S.; SOUZA-E-SILVA, M. C. P. (Org.), diversos tradutores, São Paulo: Parábola Editorial, 2008.

MAINGUENEAU, D. **Discurso e análise do discurso**. Tradução de: Sírio Possenti. 1ª ed. São Paulo: Parábola Editorial, 2015.

MAINGUENEAU, D. **Tendências em análise do discurso**. Tradução de: Freda Indursky. 3ª ed. Campinas, SP: Pontes, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37 (3), p. 641-659, maio/jun. 2003.

MARCUSCHI, L. A. Oralidade e escrita. **Signótica**, v. 9, n. 1, p. 119-146, 1997.

MATTOS, P. L. C. L. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A.B. da; GODOI, C. K. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 347-373.

MELLO, C. A. B. de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, S. M. de. As formações discursivas jurídicas: uma questão polêmica. **Linguagem em (Dis)curso**, Tubarão, v.13, n.2, p. 225-241, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ld/v13n2/a02v13n2.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

MOTTA, C. P. **Eficácia nas licitações e contratos**. 12ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MOZDZENSKI, L. P. Análise crítica do discurso jurídico: uma proposta de investigação. **Revista da Faculdade de Direito de Caruaru/Asces**, v.42, n. 1, p. 1-20, 2010.

MOZDZENSKI, L. P. O juridiquês, em bom português. **Revista do TCE – PE**, v. 14, n. 14, p. 132 – 136, 2003.

MUNIZ JR, J. de S. A intervenção textual como atividade discursiva: considerações sobre o laço social da linguagem no trabalho de edição, preparação e revisão de textos. In: **XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Curitiba – PR, 2009.

MUSSALIM, F; BENTES, A. C. (orgs.) **Introdução à linguística: domínios e fronteiras**, 3ª ed., v.2, São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, L. **Discurso, sujeito e relações de trabalho: a posição discursiva da Petrobrás**. Tese (Doutorado em Linguística) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2015.

ORLANDI, E. P. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 1999.

ORLANDI, E. P. **Autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico**. 5ª ed. Campinas: Pontes Editores, 2007.

ORLANDI, E. P. **Discurso e Texto: formulação e circulação dos sentidos**. Campinas. Pontes, 2001.

PAGÈS, M. et al. **O poder das organizações: a dominação das multinacionais sobre os indivíduos**. Tradução de: Maria Cecília Pereira Tavares, Sônia Simas Favatti; revisão técnica: Pedro Anibal Drago. 1ª ed. 11. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008. (Título original: 1979)

PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso (AAD-69). Tradução: Bethania S. Mariani et al. In: GADET, F. & HAK, T. (orgs.) **Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. Campinas, Editora UNICAMP, 1997. (título original 1969)

PÊCHEUX, M. **O Discurso: estrutura ou acontecimento**. Tradução de: Eni Puccinelli Orlandi. 5ª ed. São Paulo: Pontes, 2008. (Título original 1983)

PÊCHEUX, M. **Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Tradução: Eni Puccinelli Orlandi et al., 4ª ed., São Paulo: Unicamp, 2009. (Título original 1975)

PESSOA, F. Esta Velha Angústia. In: BERARDINELLI, C (Org.) **Fernando Pessoa Poemas: Poesia de todos os tempos**. 18ª ed., Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

PIGNATARI, N. D. G. Hermenêutica e função judicial criadora: o discurso decisório à luz da análise do discurso. **Revista Linhas Jurídicas**, 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unifev.edu.br/index.php/LinhasJuridicas/article/view/48>>. Acesso em: 15 de jul. de 2017.

POMBEIRO, J. P. O poder das organizações. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 4, n. 2, jun. 2006, p. 1-6.

RAIJ, C. F. M. V. Análise de um discurso organizacional. In: KUNSCH, M. M. K. (org.). **Comunicação organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAMOS, G. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e prática da Administração. **RSP revisitada**, v. III, ano IX, n. 2 e 3, ago./set., 1946.

RIBEIRO, L. M. D. P.; PEREIRA, J. R.; BENEDICTO, G. C. D. As Reformas da Administração Pública Brasileira: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas Perspectivas. **XXXVII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2013.

REGINATO, G. D.; DALLA POZZA, D. F. O discurso da responsabilidade social e da sustentabilidade na comunicação organizacional da Vale. **Organicom**, v. 10, n. 18, p. 138-150, 2013.

ROCHA, S. A. Evolução histórica da teoria hermenêutica: do formalismo do século XVIII ao pós-positivismo. **Lex Humana**. Petrópolis, n. 1, 2009, p.77-160.

ROSEMBERG, G. **A ISO 9001 na Indústria Farmacêutica: uma abordagem das Boas Práticas de Fabricação**. Rio de Janeiro. E-Papers, 2000.

RUBIO, V. Z. Os pareceres jurídicos administrativos e a responsabilidade do advogado parecerista no âmbito da administração pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 7, n. 2, p. 319-338, 2009.

SANTA CRUZ, L. M. M. de. **Responsabilidade social: visão e intermediação da mídia na redefinição do público e do privado**. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43 (2), p. 347-369, mar./abr., 2009.

SILVEIRA, C. C. da. A interpretação do/no discurso jurídico. In: COLARES, V. (Org.). **Linguagem e Direito**. Recife: Universitária UFPE, 2010, p. 129-147.

SOUZA, M. I. B. **Discurso, Sujeito e Organizações: efeitos de sentido na comunicação empresarial**. Dissertação (Mestrado em Ciências da Linguagem) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Linguagem, Universidade do Vale do Sapucaí, Pouso Alegre, MG, 2016.

VALENTE, M. J. W. Histórico e evolução da Advocacia-Geral da União. **AGU**, abr. 2013. Disponível em: < http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200644>. Acesso em: 15 dez. 2017.

ANEXO A- PARECER JURÍDICO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI/MG
 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI

⇒ CABEÇALHO

PARECER n. 00027/2018/PF-UFSJ/PFUFSJ/PGE/AGU

NUP: 23122.000614/2018-48

INTERESSADOS: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ

ASSUNTOS: EDITAL

⇒ ELEMENTOS DE IDENTIFICAÇÃO

EMENTA: Edital complementar nº 002/2018 – LISTA DE ESPERA DO PROCESSO SISU Edição 2018/1 – previsão no edital nº 012/2017 – aprovação - BPC nº 07 da AGU.

⇒ EMENTA

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de minuta de edital de chamamento público para preenchimento de vagas da lista de espera do Processo Seletivo do Sistema de Seleção Unificada (SISU) – Edição nº 2018/1, para ingresso nos cursos de graduação da Universidade Federal de São João Del Rei.

⇒ RELATÓRIO

2. O processo foi aberto a partir do requerimento da COPEVE (fl.02), tendo sido instruído com minuta de edital de seleção (fl.03/12).

3. É o sucinto relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

4. Inicialmente, é possível depreender que o processo fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e numerado na forma exigida pelo art. 22, § 4º da Lei nº 9.784/99.

5. Trata-se de edital para divulgação dos calendários e procedimentos para chamadas subsequentes já previstas nos subitens 1.5, 1.7 e 5.3 do Edital Complementar 012/2017.

6. De acordo com o BPC nº 07 da Advocacia Geral da União, “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável”, razão pela qual não emitiremos parecer sobre a adoção das provas propostas no edital.

⇒ ANÁLISE JURÍDICA

7. Deverá ser observada, todavia, a necessária publicização do processo de chamamento a fim de que se obedeça ao previsto no artigo 37 da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência(...)”. (grifamos)

8. O Edital detalha prazos, procedimentos e demais regras para o chamamento.

9. Examinada a minuta, verificamos que o edital não apresenta impropriedades.

10. Importante que sejam observadas as normas federais relativas aos processos seletivos.

III. CONCLUSÃO

11. ANTE O EXPOSTO, e com fundamento no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 11, inciso VI, alínea “a”, da Lei Complementar nº 73/93, aprovo a minuta de fl.03/12.

⇒ CONCLUSÃO

12. É o nosso parecer, sub censura.

13. Foi dado visto na minuta aprovada.

À COPEVE.

⇒ FECHO

São João Del Rei, 16 de janeiro de 2018.

⇒ LOCAL E DATA

PROCURADOR FEDERAL

⇒ IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR