

# Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas: Reflexão Epistemológica

 institucional.us.es/ambitos/

December 21, 2017

**Viviane de Melo Resende**

Universidade de Brasília (CNPq)

resende.v.melo@gmail.com

**English Version:** Interdiscursive analysis of public policies: epistemological reflection.

O objetivo geral da discussão aqui empreendida é o desenvolvimento de um método para análise de políticas públicas com base nos estudos críticos do discurso, consolidando uma Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas (AIPP), conforme Resende (2017). O método foi desenhado inicialmente em pesquisa realizada entre 2015 e 2016, junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, a respeito do Programa Nacional do Livro Didático no Brasil (Quaresma; Resende, 2016). Neste texto, o método será discutido de maneira mais detalhada e será proposto como possibilidade de integração de projetos de pesquisa.



**Palavras-chave:** Análise interdiscursiva de políticas públicas, análise de discurso crítica, análise argumentativa de políticas públicas.

**Abstract:** The general objective of the discussion here is to develop a method for the analysis of public policies based on critical discourse studies, consolidating an Interdiscursive Analysis of Public Policies (IAPP), following Resende (2017). The method was drafted in a research conducted between 2015 and 2016, together with the Graduate Program in Development, Society and International Cooperation, regarding the National Program of Didactic Book in Brazil (Quaresma; Resende, 2016). It will now be designed in a more detailed and proposed way as an investigative possibility for the purpose of project integration.

**Keywords:** Interdiscursive analysis of public policies, critical discourse analysis, argumentative turn on public policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Em comum com o chamado Campo de Públicas, a Análise de Discurso Crítica (ADC) guarda a interdisciplinaridade de origem. A ADC define-se por uma heterogeneidade de abordagens que, embora diversas, identificam-se com o rótulo. Uma característica fundamental dessas abordagens críticas nos estudos da linguagem é a interdisciplinaridade: o rompimento de fronteiras disciplinares e o reconhecimento de que para se analisar problemas sociais

ÁMBITOS

2018

n°39

discursivamente manifestos é preciso operacionalizar conceitos e categorias desenvolvidos pelas Ciências Sociais (Pardo, 2012; Resende, 2013). Uma segunda característica comum às diversas propostas teórico-metodológicas em ADC é seu *caráter posicionado*. Trata-se de abordagens críticas para o estudo discursivo de problemas sociais, no sentido de que pesquisas vinculadas à ADC assumem uma posição explícita em face de problemas sociais parcialmente discursivos, isto é, não simulam ‘imparcialidade científica’ (Pardo Abril, 2012). Partindo da identificação de problemas sociais com facetas discursivas, o objetivo é desvelar discursos que servem de suporte a estruturas de dominação ou que limitam a capacidade de transformação dessas estruturas, por isso a ADC requer atenção tanto ao uso linguagem quanto à estruturação da ação social (Blommaert, 2005; Resende, 2009; 2017a). Daí decorre que a AIPP ora proposta será também, necessariamente, posicionada em relação às políticas tomadas como objeto.

Neste texto, o que pretendo é desenhar as linhas gerais do que chamo Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas (AIPP) (Resende, 2017b). Para tanto, iniciarei por apontamentos gerais sobre a análise de discurso crítica; em seguida, delimitarei políticas públicas como objeto discursivo, para, por fim, rascunhar algumas possibilidades analíticas resultantes da possível integração entre os estudos críticos do discurso e a análise argumentativa de políticas públicas.

## 2. ANÁLISE DE DISCURSO CRÍTICA

O argumento básico que sustenta a análise discursiva crítica como aparato para a explanação de problemas sociais particulares é que a linguagem mantém um tipo especial de relação com outros elementos sociais. Os textos que formulamos e que são parte dos modos como agimos na sociedade não apenas são efeitos das situações sociais imediatas, mas também têm efeitos sobre elas. Mais que isso, relacionam-se também a conjunturas sociais mais amplas, já que a vida social é um sistema aberto, em que redes de práticas particulares configuram conjunturas, e as práticas em articulação se influenciam mutuamente (Choiliaraki; Fairclough, 1999; Resende, 2017a).

De acordo com essa ontologia da linguagem na sociedade, a vida social é constituída de práticas, e as práticas sociais são modos de ação habituais da sociedade institucionalizada, traduzidos em ações materiais, em modos habituais de ação historicamente situados, que incluem a ação discursiva. Textos como elementos de eventos sociais têm efeitos causais – acarretam mudanças em nosso conhecimento, em nossas crenças e atitudes; essas mudanças não estão, contudo, em uma relação unilateral, já que a relação entre estrutura e ação social é transformacional. Isso significa dizer que atores sociais são socialmente constrangidos, mas suas ações não são totalmente determinadas (Bhaskar, 2008).

Acreditar na possibilidade de estabelecimento de relações inovadoras em nossa ação no mundo não é o mesmo que celebrar uma liberdade absoluta. Dizer que a liberdade é relativa significa reconhecer a existência também de pressões pela manutenção de configurações estruturantes, o que se associa à noção de poder como controle. Sobre isso, podemos lançar mão dos escritos de van Dijk (2001), que chama atenção para o fato

de que grupos sociais particulares são detentores de maior poder quando são aptos a controlar ações de outros grupos, isto é, quando são capazes de definir as bases relativas para a ação social – por exemplo, controlando instituições do aparato de governança.

Mas apesar das instituições que pressionam na direção da manutenção de estados de coisas, sabemos que as coisas mudam. Se isso ocorre é porque, assim como há pressões por manutenção, há também pressões por mudança. A dinâmica da mudança social na luta sobre configurações de estabilidade relativa inclui, de forma central, os discursos sobre o que “as coisas” são, assim como os discursos sobre como são feitas, como devem ser compreendidas e avaliadas, e mais que isso: há ainda o fato de que é também por meio da linguagem que agimos sobre “as coisas”, e esses modos discursivos de ação não são sem importância. É por tudo isso que a investigação de problemas sociais não pode prescindir do discurso.

Esse entendimento teórico do funcionamento social da linguagem pode ser articulado à proposta do estudo de políticas públicas com base em argumentação conforme sugere Frank Fischer (2016). Uma articulação com a ADC torna a proposta de Fischer teoricamente mais robusta, pois qualifica o entendimento da relação linguagem-sociedade, o que sustenta a relevância da abordagem argumentativa para o estudo de problemas sociais, incluindo as dinâmicas associadas às políticas públicas.

Fairclough (2013) explica que o reconhecimento do caráter discursivo tanto das políticas públicas como produto, quando do processo de sua proposição e de sua análise favorece o foco nas relações entre o semiótico e o extra semiótico. Focalizando essa relação de constituição mútua, é possível investigar de modo sistemático e com orientação discursiva as tensões produzidas nos contextos de participação, possibilitando uma crítica situada da efetivação ou não de fóruns de cooperação (BECK, 1997) nesses contextos de proposição e consecução de políticas públicas.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DISCURSIVO**

Políticas públicas são objetos discursivos no sentido de que desde a definição de agenda até a consolidação de uma política e sua avaliação, o discurso cumpre papel central. Quais são as pressões que atuam na definição de uma agenda pública? Em quais ambientes discursivos – da mídia, da política, dos movimentos sociais – constrói-se e reconstrói-se essa agenda, e que embates discursivos estão em jogo na avaliação das possibilidades para a abordagem dessa agenda? Quais são os atores considerados para a implantação de uma política pública e que papéis assumem? Como se orienta e se organiza o debate público em torno do problema? Quais gêneros discursivos e estilos moldam a pauta? Quais são os/as participantes efetivos/as dos processos decisórios e que (grupos de) atores não encontram eco para suas vozes? Como se realizam discursivamente as relações de poder em disputa? Como se constroem espaços de colaboração? Que cadeias de textos e gêneros podem ser mapeadas se o objetivo for compreender as disputas representacionais em torno da política ou da própria agenda?

Uma pesquisa em política pública também pode tomar como objeto os pontos de partida para a definição de agendas: nos termos de Souza (2006: 30), pode-se perguntar: “como

se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema”? A percepção de um problema social como problema político, e sua construção discursiva como tal, é fator primordial para que se considere a relevância do enfrentamento de dito problema. Isso pode ser investigado pela via discursiva, compondo-se um *corpus* abrangente de dados oriundos de diferentes fontes sobre o mesmo problema, ou seja, por meio de mapeamentos discursivos também em distintos campos sociopolíticos, como a lei, a mídia, os movimentos sociais e políticos, os partidos etc. – a depender dos/as participantes considerados/as relevantes em relação a um problema particular.

Para Souza (2006: 25), “a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”. O foco na natureza de políticas públicas é um foco na ontologia, que deve assumir a natureza discursiva das políticas públicas como interesse central, já que, como vimos do ponto de vista teórico, e também sabemos empiricamente, políticas públicas não podem ser senão discursivas. O foco nos processos configuradores de políticas públicas particulares, por sua vez, exige uma reflexão epistemológica essencial: como acessá-los e construir conhecimento a seu respeito?

Uma abordagem mais complexa não perderia de vista que as políticas públicas são concebidas em sistemas relativamente estáveis, com os recursos e constrangimentos que lhes são próprios (Ramalho; Resende 2011). Essa perspectiva alinha-se à ontologia social proposta no Modelo Transformacional da Atividade Social, de Bhaskar (2008), segundo o qual a vida social é um sistema aberto, e a realidade social tem profundidade ontológica. Uma abordagem como essa não deixa de perceber que “crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas” (Souza, 2006: 31), e que embora esses fatores sejam ignorados em muitos modelos analíticos, são centrais à compreensão mais robusta do tema. O que esses fatores guardam em comum é o fato de serem discursivos: crenças, valores e ideias são plasmados em textos (orais, escritos, visuais, multimodais), que podem ser eficazmente analisados numa perspectiva crítico-discursiva.

Em sua conferência “*Where does the argumentation in the design processes of policy instruments?*”, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília em maio de 2016, Frank Fischer sustentou que o estudo argumentativo de políticas públicas, abordagem pós-positivista caudatária da virada discursiva, introduz nova forma de análise de políticas públicas, permitindo extrapolar a análise centrada em solução de problemas por meio de um foco alternativo na linguagem.

Delimitando esse campo, Fischer argumentou que, dadas as dificuldades de modelos vigentes para análise de políticas públicas, abordagens das ciências sociais foram consideradas úteis para a superação das limitações do Campo de Públicas. Para ele, o foco na argumentação permite superar a lacuna entre as perspectivas dos/as que formulam políticas públicas e as perspectivas daqueles/as que se propõem analisá-las. A abordagem que Fischer propõe sustenta-se em: abordagem local, metodologia socialmente relevante, processo interativo. Segundo Fischer, uma abordagem baseada em dados quantitativos é incapaz de dar conta dessa complexidade: “Não há uma realidade estável ‘lá fora’ esperando para ser desvendada. Há, ao contrário, fluxo, crise, escalas,

complexidade, imprevisibilidade. Há problemas que não podem ser abordados pelo cânone, que demandam análise crítica: precisam ser abordados pelos pontos de vista de variados modelos” (Fischer, 2016, comunicação pessoal, tradução livre).

Nessa perspectiva, como a adoção de uma política consiste numa miríade de argumentos, estratégias e objetivos, é preciso compreender a complexidade argumentativa por trás das políticas públicas. Isso inclui a necessidade de reflexão discursiva sobre as dinâmicas de planejamento, proposição e consecução de políticas públicas, pois devemos nos perguntar que tipos de processos estão por trás dos significados ligados a uma dada política pública. Não se trata aqui de entender políticas públicas como uma sucessão de etapas separadas; ao contrário, devem ser compreendidas como processos complexos e multifacetados, já que as políticas públicas respondem, como todas as demais práticas, a pressões estruturais, e organizam elementos constituintes da prática em torno de propósitos e necessidades.

Se, conforme Daroit (inédito), “um projeto de desenvolvimento situa-se em um quadro que envolve infindáveis atores mobilizados e engajados de forma contínua ou esporádica, direta ou indireta em fóruns de discussões e debates de ideias, estratégias e ações”, um enfoque para análise de políticas públicas deve dar conta da complexidade desses fatores. Políticas públicas e sua proposição incluem necessariamente questões de poder, já que há ideologias em competição. Então, a análise nesse campo deve primar pela relevância social, extrapolando os problemas de investigação mais operacionais (voltados para soluções técnicas) para incluir problemas investigativos voltados para a interpretação profunda, a crítica explanatória capaz de alcançar compreensão qualitativa dos problemas estudados, incluindo seus elementos desestabilizadores. Daí a produtividade potencial de uma articulação metodológica baseada na interdiscursividade, capaz de interpretar o movimento da argumentação epistêmica (o que é – estado de coisas) para a argumentação deontica (o que deveria ser – objetivos e estratégias para a transformação do estado de coisas). Isso pode ser utilmente articulado ao Modelo Transformacional da Atividade Social proposto no realismo crítico e a suas implicações epistemológicas (Bhaskar, 1998).

No âmbito da AIPP, pesquisas focalizando políticas públicas, e comprometidas com a mudança social, podem, baseando-se epistemologicamente no Modelo Transformacional da Atividade Social de Bhaskar (1998), identificar (1) necessidades não-satisfeitas de atores ou grupos sociais envolvidos nas práticas estudadas, (2) mecanismos que possivelmente bloqueiam a satisfação dessas necessidades, em termos das estruturas sociais, e (3) modos potenciais para a superação desses mecanismos e, então, de transformação dos aspectos estruturais considerados problemáticos. Nas palavras de Collier (1994: 182), “a ciência social não leva em conta apenas as crenças e suas relações causais com as estruturas, ela também revela necessidades humanas, suas frustrações e as relações entre essas necessidades e essas frustrações e a estrutura social”.

Tomando políticas públicas como objeto, isso pode desdobrar-se em pelo menos duas direções: (1) a partir de uma necessidade não satisfeita, a identificação de mecanismos que bloqueiam a superação do problema pode ser útil à formulação de políticas públicas mais efetivas; (2) considerada uma política pública particular, a identificação de mecanismos que obstaculizam seu sucesso, na dimensão analítica descritiva, pode

suscitar modos para a superação dos obstáculos identificados, na dimensão analítica propositiva. Isso também se associa ao que Mignolo (2003) sugere em termos da superação de uma epistemologia denotativa (meramente descritiva ou explicitativa) com base na conquista de uma epistemologia ordenadora (explanatória e propositiva). É a demolição das ‘torres de marfim’ por uma academia engajada com movimentos sociais, e politicamente atuante.

Já se nota que o escopo da AIPP transcende a descrição ou mesmo a interpretação de políticas públicas, para incluir a dimensão crítica, de que decorre seu interesse especial em políticas voltadas às desigualdades estruturais; em instrumentos baseados em dinâmicas participativas; em instrumentos voltados para transversalidades e interseccionalidades. Se entendermos, como Lascoumes e Le Gales (2007: 8), que os instrumentos definidores de políticas públicas constituem “um conjunto mais ou menos coordenado de regras e procedimentos que governam as interações e comportamentos de atores e organizações”, saberemos que também esses instrumentos baseiam-se em matrizes discursivas com posições objetivas associadas, que por isso eles “determinam parcialmente a forma como atores vão se comportar”, “eventualmente privilegiam certos atores e interesses, e excluem outros”, orientando “a certa representação dos problemas” (Idem: 9). Para a AIPP, importa saber como essa regulação incide sobre o semiótico, e como a regulação do semiótico impacta sobre os instrumentos que ancoram polítipas particulares.

Para Fairclough (2013), abordar noções como as de governança, parceria, coenvolvimento e cooperação envolve necessariamente se perguntar como se negociam diferentes interesses no manejo e na regulação de domínios públicos e privados no âmbito de políticas participativas. Lidar com mudanças em governança é lidar também com questões de ordem discursiva, já que estratégias para implantação de mudanças incluem sempre discursos, narrativas, argumentos – nesse processo, não só novos procedimentos são operacionalizados, mas também novas relações, posições, identidades, discursos, modos comunicacionais, estilos, lideranças.

#### **4. OPORTUNIDADES E DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS**

Pesquisas com base em análise crítico-discursiva podem ser úteis para a investigação de parcerias para governança participativa, <sup>[1]</sup> pois fomentam o foco em três direções simultâneas que garantem abordagem complexa do objeto: (1) a organização de discursos, narrativas, legitimações e estratégias na prática da política pública participativa investigada; (2) as relações dialéticas entre gêneros, discursos e estilos, que concorrem para a configuração da prática; (3) as relações dialéticas entre o elemento semiótico e os demais elementos da prática investigada, que concorrem para sua configuração. O escopo (1) inclui as dinâmicas argumentativas no interior de textos definidores de políticas, assim como as dinâmicas interacionais e usos estratégicos por atores individuais e coletivos em reuniões; o escopo (2) trata da investigação da complexidade do aparato semiótico ligado à prática, tanto no que se refere às estruturações previstas na ordenação do discurso quanto aos usos estratégicos que fazem uso criativo dessa ordenação; o escopo (3) aborda as relações de interiorização entre momentos da prática: como o extra semiótico deixa-se ver nos dados discursivos e como o discursivo impacta sobre a configuração dos

demais momentos da prática investigada. Como os três escopos referem direções simultâneas, não se trata de optar por um dos caminhos, mas de reconhecer que dada a complexidade do objeto os caminhos são mutuamente complementares, e portanto é necessária uma rota complexa.

O foco em processos participativos como escopo de investigação justifica-se também porque é fundamental considerar não apenas “o papel do Estado em suas diversas esferas político-administrativas, bem como seus entes federados, mas também [outros] atores imprescindíveis a um projeto de desenvolvimento” (Daroit, inédito). A mesma autora sugere três aspectos necessários a qualquer projeto de desenvolvimento que possa ser considerado inclusivo: “1) as políticas públicas se realizam na gestão; 2) os instrumentos de gestão têm caráter estratégico e não meramente operacional; 3) os instrumentos de gestão constituem-se no espaço da ação pública e envolvem processos participativos”. Obviamente, a investigação dessa complexidade deve ser também complexa, atentando para os vários fatores que a constituem.

Por isso, a AIPP precisa considerar significados contextuais (e os discursos-estilos articulados), atores (e as posições que encarnam no processo), sua ação discursiva (realizada por meio dos variados gêneros-suportes), instrumentos (com ações, relações, gêneros-suportes, discursos-estilos e espaços-tempos associados). Assim, toma-se como objetos analíticos uma miríade de elementos postos em marcha na configuração interdiscursiva da prática estudada. O que esses objetos têm em comum é deixarem rastros em textos, no nível do realizado, e serem informados por práticas, ligadas ao campo específico em que a política se engendra, e por estruturas mais abstratas, como vimos. Os textos que são rastros dos eventos realizados podem ser analisados com vistas a uma compreensão mais complexa das práticas envolvidas na política pública estudada. A figura a seguir ilustra essas relações conceituais:

**Figura 1 – Objetos centrais para AIPP.  
Elaboração própria, inédito.**

Os dados para investigação discursiva de políticas públicas, tomadas como processos complexos, podem ser de diversas naturezas, o que, ao passo em que enseja uma gama de possibilidades para projetos de pesquisa policêntricos (Keating, 2015), também exige certa dose de definição *a priori*, quando se pretende estabelecer linhas gerais que tragam coerência à formação de propostas particulares. Isso é importante não porque seja obrigatório restringir, mas para favorecer a instanciação de debate mais produtivo, pois mais específico. É nesse sentido que nesta proposta de Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas focalizam-se políticas voltadas para desigualdades de gênero, classe e raça, e suas interseccionalidades, com vocação para analisar dinâmicas participativas. Isso inclui uma diversidade de possibilidades, mas inevitavelmente exclui outras.

Os focos dessa aplicação podem ser identificados no estudo das cadeias intertextuais e interdiscursivas que permitem compreender relações entre o semiótico e o extra semiótico nas políticas públicas em foco. No que se refere ao entendimento de políticas públicas

como possível objeto de investigação crítico-discursiva na AIPP, pode-se apontar como horizonte epistemológico quatro objetos de estudo potenciais:

#### **4.1 Significados emergentes de textos de proposição de políticas, como as leis e decretos que as programam e conformam**

Nesses objetos, importa estudar o que se projeta como necessidade, como possibilidade e como realidade. O estudo desses textos permite investigar quais significados contextuais se assumem para a proposição de políticas voltadas às desigualdades focalizadas, incluindo suas interseccionalidades. Questões de pesquisa passíveis de investigação por meio da AIPP nesse campo podem incluir: [2]

- O que se projeta como necessidade, como possibilidade e como realidade nos textos propositivos de políticas, que as programam e conformam?
- Que significados contextuais se assumem para a proposição de políticas voltadas às desigualdades de classe, desigualdades raciais/ étnicas e desigualdades de gênero, incluindo suas interseccionalidades?
- Como se organizam discursos, narrativas, legitimações e estratégias nos textos propositivos das políticas públicas investigadas?
- Como as relações dialéticas entre gêneros, discursos e estilos concorrem para a configuração interdiscursiva dos textos propositivos das políticas públicas investigadas?
- Como relações dialéticas entre o elemento semiótico e os demais elementos da prática investigada concorrem para a proposição da política pública investigada?
- Os textos propositivos das políticas públicas investigadas incluem projeção de participação, de intersetorialidade, de interseccionalidades?

#### **4.2. Significados de participação, governança, parceria; dinâmicas de governança em políticas participativas**

No que se refere à consecução de políticas públicas participativas, nesses objetos interessa investigar como se constrói a efetividade da parceria em políticas participativas, ou identificar os obstáculos para sua efetivação. Nesse escopo, reconhece-se a relevância da realização de trabalho de campo, especialmente no âmbito de comitês intersetoriais e conselhos consultivos e deliberativos. O estudo das dinâmicas em reuniões permite mapear gêneros discursivos, estilos e discursos que possibilitam e/ou constroem as práticas participativas representadas como ideal de certas políticas públicas. Igualmente relevante é o estudo de documentos de chamada para consultas públicas, nas quais se podem investigar os tipos de relações de participação previstas. Questões de pesquisa passíveis de investigação por meio da AIPP nesse campo podem incluir: [3]

- Quais são os significados de participação, governança, parceria, intersetorialidade, interseccionalidade emergentes das dinâmicas participativas nas políticas públicas investigadas?
- Como se organizam discursos, narrativas, legitimações e estratégias na prática das políticas públicas participativas investigadas?
- Como se constrói a efetividade da parceria nas políticas participativas investigadas? Ou, se essa efetividade não se observa, quais são os obstáculos para sua



efetivação?

- Que dinâmicas organizam o funcionamento de comitês intersetoriais e conselhos consultivos/ deliberativos no âmbito das políticas participativas investigadas? Essas dinâmicas observadas em campo realizam o potencial previsto nos textos propositivos das políticas públicas investigadas?
- Como as relações dialéticas entre gêneros discursivos, estilos e discursos concorrem para a configuração interdiscursiva das dinâmicas dos comitês intersetoriais e conselhos consultivos/ deliberativos no âmbito das políticas participativas investigadas? Como os gêneros discursivos, estilos e discursos atualizados possibilitam e/ou constroem práticas efetivamente participativas?
- Como relações dialéticas entre o elemento semiótico e os demais elementos da prática investigada concorrem para as dinâmicas dos comitês intersetoriais e conselhos consultivos/ deliberativos no âmbito das políticas participativas investigadas?

#### **4.3 Significados emergentes de documentos de atores articulados ao Estado na proposição e consecução de políticas públicas, tais como movimentos sociais, coletivos, fóruns e associações**

A análise de textos oriundos dessas instâncias permite mapear discursos, narrativas, legitimações e estratégias, e potencialmente compará-los com os significados emergentes em textos oficiais. Além disso, a análise das relações dialéticas entre gêneros, discursos e estilos nesses textos permite discutir a complexidade do aparato semiótico ligado à prática, tanto no que se refere às estruturas previstas na ordenação do discurso quanto aos usos estratégicos que fazem uso criativo dessa ordenação. Questões de pesquisa passíveis de investigação por meio da AIPP nesse campo podem incluir: [4]

- O que se projeta como necessidade, como possibilidade e como realidade nos textos oriundos de movimentos sociais, coletivos, fóruns e associações parceiros?
- Que significados contextuais se assumem para desigualdades de classe, desigualdades raciais/ étnicas e desigualdades de gênero, incluindo suas interseccionalidades?
- Como se organizam discursos, narrativas, legitimações e estratégias nos textos oriundos de movimentos sociais, coletivos, fóruns e associações parceiros?
- Como as relações dialéticas entre gêneros, discursos e estilos concorrem para a configuração interdiscursiva dos textos oriundos de movimentos sociais, coletivos, fóruns e associações parceiros?
- Como relações dialéticas entre o elemento semiótico e os demais elementos da prática investigada concorrem para a proposição/ consecução da política pública investigada?
- Os textos oriundos de movimentos sociais, coletivos, fóruns e associações parceiros incluem avaliação de participação, de intersetorialidade, de interseccionalidades nas políticas públicas a que se referem?

#### **4.4. A construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema; a representação discursiva de um problema social tomado como objeto de política pública em variados ambientes institucionais**

A percepção de um problema social como problema político é um fator central para que se perceba como relevante seu enfrentamento. Composto-se um *corpus* abrangente de dados oriundos de diferentes fontes sobre o mesmo problema, é possível investigar a construção discursiva de relevância ou de irrelevância para um problema social que se deseje investigar. Pode ser desejável, no caso de um objeto de pesquisa dessa natureza, a realização de mapeamentos discursivos em distintos campos sociopolíticos, consideradas suas condições de produção particulares. Questões de pesquisa passíveis de investigação por meio da AIPP nesse campo podem incluir: [5]

- Quais campos de produção discursiva (a lei, a mídia, os movimentos sociais, os partidos políticos, as redes sociais) podem ser considerados relevantes para a produção do problema social focalizado como (possível) objeto de política pública?
- É possível investigar efeitos de pressão de textos dispersados por esses diferentes campos de produção discursiva sobre o embate político em torno dos problemas sociais focalizados?
- Como os regimes de produção discursiva desses campos impactam sobre a produção e circulação de textos e quais são os efeitos sociais potenciais dos discursos aí materializados?
- O que se projeta como necessidade, como possibilidade e como realidade nos textos dispersados por esses diferentes campos de produção discursiva?
- Que significados contextuais se assumem para a construção de problemas sociais ligados às desigualdades de classe, desigualdades raciais/ étnicas e desigualdades de gênero, incluindo suas interseccionalidades, como problemas políticos?
- Como as relações dialéticas entre gêneros, discursos e estilos concorrem para a configuração interdiscursiva dos textos dispersados por esses diferentes campos de produção discursiva?

As questões levantadas aqui para os diferentes escopos analíticos imaginados são possibilidades que se aventam como projeção, mas não se pretendem um elenco exaustivo das perguntas que se podem responder por meio do enfoque proposto. Outras questões, em um projeto de pesquisa específico, podem mostrar-se relevantes, e nesse caso devem ser contempladas. Essa flexibilidade é necessária ao desenho de pesquisa qualitativa (Flick, 2009; Resende, 2009).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o discurso estabelece as formas que podemos dar à realidade (é um princípio construtivo), as regras para o funcionamento das práticas (é um princípio normativo) e os pressupostos para sua avaliação (é um princípio interpretativo), tem relevância inescapável na definição do que é representado como possível, desejável, acessível ou utópico. No campo da análise crítica de políticas públicas, então, o discurso deve ser tomado como chave mestra, já que se trata aí de estudar o que uma dada sociedade, em um espaço-tempo definido, entende ser desejável e possível como prática para linhas públicas de ação. O que se considera utópico ou impossível é igualmente relevante.

Neste texto, busquei construir possíveis avanços para a análise de políticas públicas com base nos estudos críticos do discurso, propondo uma Análise Interdiscursiva de Políticas Públicas (AIPP). Tracei linhas gerais, em termos teóricos e epistemológicos, de um enfoque crítico-discursivo para o estudo de políticas públicas, e defini como escopo de interesse as políticas sociais voltadas para desigualdades de gênero/sexualidade, raça/etnia e classe, com interesse especial por políticas participativas.

Sem dúvida, as escolhas por focalizar objetos discursivos relacionados a desigualdades ligadas ao capitalismo, ao colonialismo e ao patriarcado, bem como pelo foco preferencial em políticas participativas, também decorrem do lugar de onde me reporto: sou brasileira e falo em 2016, quando, depois de apenas pouco mais de uma década de construção de políticas participativas voltadas a esses temas sociais pungentes, com os enormes desafios que isso suscita, vejo muitas políticas essencialmente democráticas ameaçadas pelos recentes avanços de forças conservadoras neoliberais. E concordo com Boaventura de Sousa Santos (2016) quando afirma que somente avanços na democracia podem conter o retrocesso que parece ser uma tendência nesse momento, e não apenas em meu país. Nesse contexto, parece-me urgente que a universidade desça da torre e venha comungar no chão do dia-a-dia, não só do diálogo necessário com os movimentos da sociedade, mas assumindo seu papel como ator político.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAÃO, J. (2014): O que é a Política Nacional de Participação Social. Instituto Ethos. Disponível na Internet: <http://www3.ethos.org.br/cedoc/o-que-e-a-politica-nacional-de-participacao-social/#.WLHHGG8rLIU>. Consultado em fev. 2017.

BHASKAR, R. (1998): Philosophy and scientific realism. En: ARCHER, M. et al.: *Critical realism: essential readings*. London; New York: Routledge. pp. 16-47.

– (2008): *Dialectic: the pulse of freedom*. London: Routledge.

BLOMMAERT, J. (2005): *Discourse. A critical introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.

BECK, U. (1997): A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. En GIDDENS, A.; ULRICH, G.; LASH S.: *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, pp. 11-71.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. (1999): *Discourse in late modernity*. Edinburgh: University Press.

DAROIT, D. (texto inédito): Desenvolvimento, ação pública e transversalidade dos instrumentos de gestão: o Programa Bolsa Família em questão.

FAIRCLOUGH, N. (2013): “Critical discourse analysis and critical policy”, *Critical Policy Studies*, 7(2), pp. 177-197.

FISCHER, F. (2016): “Where does the argumentation in the design processes of policy instruments?”. Conferência, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília.

FLICK, U. (2009): *Desenho da pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.

KEATING, C. (2015): “Migrações, trajetórias e experiências de linguagem”. Comunicação pessoal em minicurso ministrado no I Congresso Internacional de Linguística Aplicada Crítica. Brasília: Universidade de Brasília.

LASCOURMES, P.; LES GALES, P. (2007): “Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20 (1), pp. 1-21.

LELLES, K. C. (2017): *A reforma do ensino médio: uma análise interdiscursiva de política pública*. Projeto de pós-doutoramento em andamento. Programa de Pós-Graduação em Linguística. Universidade de Brasília.

MIGNOLO, W. D. (2003): *Histórias locais/Projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Belo Horizonte: UFMG.

PARDO ABRIL, N. G. (2012): *Discurso en la web: pobreza em YouTube*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

PARDO, M. L. (2012): Asociación discursiva entre pobreza y delito em um programa televisivo reproduzido em YouTube. In: N. G. Pardo Abril. *Discurso en la web: pobreza em YouTube*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012. pp. 270-294.

QUARESMA, J.; RESENDE, V. M. (2016): A construção pedagógica da alteridade: representações de gênero no contexto da “formação cidadã”. En Guerra, V. et al.: *Sociedades contemporâneas: diversidade e transdisciplinaridade*. Campinas: Pontes, pp. 87-114.

RAMALHO, V.; RESENDE, V. M. (2011): *Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa*. Campinas: Pontes.

RESENDE, V. M. (2009): *Análise de discurso crítica e realismo crítico*. Campinas: Pontes.

RESENDE, V. M. (2013): “Media, sexual exploitation of children and the National Street Children’s Movement in Brasília: an analysis of texts’ social effects”, *Critical Discourse Studies*, 10 (3), pp. 263-274.

RESENDE, V. M. (2017a): Reflexões teóricas e epistemológicas quase excessivas de uma analista obstinada. En: RESENDE, V. M.; REGIS, J. F.: *Outras perspectivas em análise de discurso crítica*. Campinas: Pontes. pp. 11-52.

RESENDE, V. M. (2017b): Abordagem teórico-metodológica para análise interdiscursiva de políticas públicas. En ACTAS: *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais/Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales*, Volume 3 – Ciencias Sociales, pp. 2012-2020.

RESENDE, V. M.; SILVA, R. B. (2016): “Critical discourse analysis: voice, silence and memory – one case about public sphere”, *Critical Discourse Studies*, 13 (4), pp. 397-410.

RODRIGUES, R. R. (2017): Movimento Escola sem Partido: política pública, discursos, gêneros e estilos – uma proposta em Análise de Discurso Crítica. Projeto de doutoramento em andamento. *Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional*. Universidade de Brasília.

RODRIGUES, R. R.; RESENDE, V. M. (2017): “Mensagem de fim de ano” e “blitz” em escolas: uma análise sobre discurso, violência e ameaça no Programa Escola sem Partido no Brasil. Trabalho apresentado no *XXII Congresso Internacional da ALED*. Santiago, Chile: Universidad Católica.

SILVA; R. B.; RESENDE, V. M. (2016): Seletividade, racismo e o poder configurador do sistema penal: precisamos (voltar a) falar sobre Rafael Braga Vieira. *Le monde diplomatique*, novembro de 2016.

SOUSA SANTOS, B. (2016): “A democracia difícil: é possível um novo contrato social?” Aula magna, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional; Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Universidade de Brasília.

SOUZA, C. (2006): “Políticas públicas: uma revisão de literatura”, *Sociologias*, 8(16), pp. 20-45.

VAN DIJK, T. (2001): Critical Discourse Analysis. En TANNEN, D.; SCHIFFRIN D.; HAMILTON H.: *Handbook of Discourse Analysis*. Oxford: Blackwell. pp. 352-371.

—

[1] O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, institui no Brasil a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com objetivo de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. A PNPS orienta a administração pública para o uso de “processos, instâncias e mecanismos de participação social existentes, permitindo um maior grau de aderência social ao ciclo de gestão de políticas públicas e o aumento da transparência administrativa e da eficácia da gestão pública”, e o SNPS é conformado por instâncias tais como “conselhos de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e audiência virtual de participação social” (Abrahão, 2014).

[2] Duas investigações em andamento focalizam políticas educacionais brasileiras em termos dos significados emergentes nas suas respectivas proposições: o Programa Escola sem Partido (Rodrigues; Resende, 2017) e a Reforma do Ensino Médio (Lelles, 2017).

[3] Um estudo piloto, considerando o enfoque de significados de participação e de dinâmicas de governança em políticas participativas, já foi realizado, e está publicado em Resende e Silva (2016). Nesse estudo, focaliza-se o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão de Pessoas em Situação de

Rua no Distrito Federal (CIAMP RUA/DF), na conjuntura criada pelo Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua no Brasil. Naquele texto, nosso objetivo foi discutir os desafios para a consolidação de política participativa especificamente voltada para a situação de rua no Brasil.

[4] A pesquisa “Movimento Escola sem Partido: política pública, discursos, gêneros e estilos – uma proposta em Análise de Discurso Crítica” (Rodrigues, 2017) inclui a abordagem da ação do Movimento Escola sem Partido na proposição do Programa de mesmo nome, e sua influência pública. Ainda vinculado a esse escopo, o Grupo de Estudos sobre Discursos Violentos em Redes Sociais de Mídias Eletrônicas – SOCIONET (DGP/CNPq) investiga discursos de ódio circulados em redes sociais e ligados a movimentos sociais de extrema direita.

[5] Uma pesquisa está em curso no escopo da construção da consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um problema observado em variados ambientes institucionais. Nesse caso, trata-se de, ampliando o sentido mais estrito de política pública, operacionalizar o estudo do hiperencarceramento de jovens negros de comunidades empobrecidas como política velada de contenção social. Nesse contexto, o sistema penal emerge como uma tecnologia de governo de dimensão configuradora: sua seletividade é estrutural e representa a própria matriz do sistema. É o que o torna operativo e viável; ao mesmo tempo em que permite o exercício do poder repressivo sobre qualquer habitante, opera somente contra os seletivamente recrutados pelo sistema carcerário (Silva; Resende, 2016). O projeto específico sobre o caso de Rafael Braga Vieira no processo penal que o condenou e em sua representação na mídia grande, no midiativismo e por movimento social é apoiado pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, FAP-DF.

—

## **BREVE CURRÍCULO DA AUTORA**

**Viviane de Melo Resende.** Doutora em Linguística (Linguagem e Sociedade) pela Universidade de Brasília (UnB), professora adjunta IV do Departamento de Linguística, Português e Línguas Clássicas (LIP/UnB). Pós-doutorada no Poslin/UFMG. Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Linguística (PPGL/UnB), e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/UnB). É Membro da Câmara de Assessoramento Técnico Científico da FAPDF. Pesquisadora do CNPq (PQ 2, 2015-2018).

---

– Recibido: 25/02/2017

– Aceptado:24/04/2017

*Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, n.39, edición de invierno, 2017-2018.*