

Abordagem discursiva da ação pública: o discurso no cotidiano da gestão pública

LEANDRO DE CARVALHO*

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar e discutir a Abordagem Discursiva da Ação Pública, que reúne as construções teóricas da sociologia da ação pública, as ideias do neoinstitucionalismo discursivo e as noções de linguagem e de procedimentos de pesquisa da análise de discurso francesa. O trabalho defende que a junção dessas três construções teóricas pode se revelar uma abordagem complementar para algumas questões da gestão das políticas públicas, que tanto sugere a relevância de incluir o olhar sobre o discurso no cotidiano da gestão pública quanto oferece mais ferramentas para a compreensão das dinâmicas de construção dos problemas públicos e dos processos de decisão da ação (escolha dos instrumentos e dos processos implementação e avaliação).

Palavras-chave: ação pública; discurso; abordagem discursiva da ação pública; políticas públicas; sociologia da ação pública; análise de discurso.

Abstract

This article to present and discuss the Discursive Approach of the Public Action, which brings together the theoretical constructions of the sociology of public action, the ideas of discursive neoinstitutionalism and the notions of language and research procedures of french discourse analysis. The work defends that the junction of these three theoretical constructions can show a complementary boarding for some questions of the management of the public politics, that as much suggests the relevance to include the look on the speech in the daily one of the public administration how much it offers more tools for the understanding of the dynamic ones of construction of the public problems and the processes of decision of the action (choice of the instruments and the processes implementation and evaluation).

Key words: public action; discourse; discursive approach of the public action; public policies; sociology of the public action; analyze of discourse.



* LEANDRO DE CARVALHO é doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares / Universidade de Brasília.

Apresentação

O cotidiano da gestão pública apresenta questões que vão além do que os dados quantitativos, a formatação de indicadores e do que uso softwares de gestão/estatísticos podem oferecer como respostas. A implementação de projetos nos surpreende a cada nova ação justamente porque não estamos lidando com sujeitos estáticos que respondem do mesmo modo a incentivos. As pessoas as quais servimos interagem na produção de sentidos sobre o trabalho que está sendo realizado, ou seja, mais do que ter opiniões que podem ser quantificadas, essas pessoas construíram processos de entendimento sobre os problemas públicos nos quais estão inseridas e estão envolvidas como sujeitos ativos na disputa sentidos que produz as interpretações sobre os fatos, problemas e soluções.

São movimentos discursivos que estão presentes em todas as etapas das políticas públicas e demandam abordagens teórico-metodológicas que direcionam o olhar para o discurso. A partir dessa perspectiva, apresento nas próximas páginas a *Abordagem Discursiva da Ação Pública* que alia três construções teóricas entendidas como complementares e como capazes de oferecer, quando em conjunto, uma alternativa de abordagem que inclui questões discursivas nas análises da ação pública: a Sociologia da Ação Pública – em Lascoumes e Le Galès –, as versões preliminares do neoinstitucionalismo discursivo – em Schmidt e Crespy – e, por fim, a compreensão da linguagem e os métodos de pesquisa da Análise de Discurso Francesa – na concepção de Pêcheux.

A *Abordagem Discursiva da Ação Pública* contribui para o campo de públicas por incluir as questões discursivas nas análises que não são

contempladas nas correntes teóricas mais utilizadas¹. Essa abordagem tanto sugere a relevância de incluir o olhar sobre o discurso no cotidiano da gestão pública quanto oferece mais ferramentas para a compreensão das dinâmicas de construção dos problemas públicos e dos processos de decisão da ação (escolha dos instrumentos e dos processos de implementação e avaliação).

O Estado e a rede atores

A Sociologia da Ação Pública, na concepção apresentada por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2007, 2010, 2012), busca desmistificar a noção de voluntarismo político e um Estado homogêneo e imparcial e, de outro lado, se propõe a investigar “os atores inesperados, os processos caóticos e as consequências imprevistas” ao longo da condução das ações públicas. Tal mudança de foco se baseia na ideia de que “as políticas públicas são influenciadas por grupos de pressão que defendem seus interesses (materiais e/ou simbólicos) diante das burocracias (por exemplo, grandes órgãos estatais, sindicatos, ministérios, agências etc.)” e que, por isso, os pontos mais importantes das análises são “as interações entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 48).

Os autores também sugerem que devem ser investigadas “as não-decisões, os bastidores e os atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os

1 O estudo da análise e gestão das políticas públicas reconhece três correntes teóricas principais, que habitualmente são nomeadas da seguinte forma: neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003; SOUZA, 2006).

gestos visíveis e encenados” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 54), entendendo que “frequentemente o Estado, os atores públicos e suas decisões não passam de um fator entre tantos outros” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 48).

Mais do que um espaço de aplicação de variadas técnicas administrativas, ou do espaço de heróis e do voluntarismo, a política pública passa a ser pensada com “um vasto espaço de negociação que envolve uma grande diversidade de atores privados e públicos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 66). Admite-se, então, que todos os processos são políticos – as pressões para reordenar as prioridades dos problemas públicos, as disputas pelos recursos e os modelos de avaliação; passando por entender as influências dos instrumentos de gestão/avaliação até a percepção sobre a solução do problema e consequente finalização da questão – e, por conta dessa percepção, serão rejeitadas as concepções que acreditam em posicionamentos neutros tanto do Estado quanto dos atores; tanto dos técnicos quanto dos instrumentos adotados.

Ao deixar de idealizar um Estado que sempre atua em favor do bem comum, percebe-se que, na verdade, o Estado se configura em uma arena de disputas e negociações, em que os mais diversos atores trazem suas demandas e interesses, e onde os recursos são constantemente disputados. Ter essa concepção em mente nos ajuda a fugir de maniqueísmos e a entender os desdobramentos das políticas durante as suas variadas fases.

Lascoumes e Le Galès afirmam que a “ação pública é uma prática de poder, indissociável das questões de dominação e de resistência, bem como dos desafios de legitimidade dos gestores públicos”.

Se não for percebida dessa forma, corre-se o risco de incorrer na “concepção pragmática de análise das políticas públicas (que, geralmente, é praticada nos órgãos de decisões administrativas)” e, portanto, em uma concepção que “só se debruça sobre as questões técnicas de organização, de autoridade e de resultados” e que “descarta a dimensão essencial das relações de poder” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 98).

Por conta disso, a Sociologia da Ação Pública dá maior atenção às relações de poder que se estabelecem antes, durante e depois da política pública. Foge da noção de racionalidade ao entender que qualquer processo político é movido por interesses e não por expectativas racionais compartilhadas entre todos os envolvidos. Mais do que recusar a visão racional, entende que faz parte do processo que os ambientes de formulação, de implementação e de avaliação sejam conflituosos, havendo grandes disputas de sentidos em todas essas etapas. E essa é certamente a grande contribuição da Sociologia da Ação Pública: incluir no foco de pesquisa e da ação a dimensão da representação e da disputa de sentidos que ocorrem nos processos políticos e que são ignorados nos processos, equivocadamente, entendidos como apenas de gestão.

O discurso e a ação pública

Nesta seção apresento algumas reflexões de Schmidt e Crespy (2010) que nos auxiliam a pensar as políticas públicas sob o ponto de vista do discurso. As autoras se propõem a explicar o processo político tanto pelos fatores ideacionais-discursivos quanto pelos fatores institucionais, defendendo que “o papel das ideias na construção de interesses e valores, e a centralidade do discurso e da persuasão para a legitimação das

políticas em regimes democráticos”² são negligenciados por outras abordagens das políticas públicas. Além disso, afirmam que o “contexto institucional em que o discurso emerge é igualmente importante para explicar o surgimento e evolução das políticas públicas”, por entenderem que “as configurações institucionais referem-se aos fatores que determinam como os atores podem construir significados e comunicar uma política”³ (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 350).

Dessa forma, investigar a ação pública privilegiando os momentos discursivos nos permite não apenas explicar a legitimidade das políticas, mas também explicar “os fenômenos de resistência em certas orientações políticas”⁴ (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 351) e a “construção dos interesses subjetivos e percepções das normas sociais”⁵

2 Dans cette perspective, il se concentre sur des phénomènes longtemps négligés les autres traditions institutionnalistes, tels que le rôle des idées dans la (re)construction des intérêts et des valeurs, le rôle central du discours et de la persuasion au regard de la légitimation dans les régimes démocratiques (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 350).

3 Comme l'indique le terme institutionnalisme, cette approche ne se limite pas à la construction discursive et à la communication des idées: le contexte institutionnel dans lequel émergent les discours est tout aussi important pour expliquer l'avènement et l'évolution des politiques publiques. Les configurations institutionnelles renvoient aux facteurs qui déterminent la manière dont les acteurs peuvent construire du sens et communiquer sur une politique (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 350).

4 l'institutionnalisme discursif ne se limite pas à l'explication de la légitimation des politiques publiques, mais peut également expliquer les phénomènes de résistances à certaines orientations politiques (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 351).

5 Les tenants de l'approche discursive considèrent au contraire que les idées permettent d'expliquer la construction des intérêts subjectifs et la perception des normes sociales (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 352).

(SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 352). Isso nos ajuda a perceber que “os atores não são conduzidos por uma racionalidade infalível baseado em um cálculo teórico dos riscos”⁶ (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 353), já que “os discursos reflexivos dos agentes redefinem constantemente os seus interesses e as normas culturais que eles consideram legítimas em suas interações com outras partes do jogo político”⁷ (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 354).

Entre os variados interesses em comum, a questão da *formação dos problemas públicos* evidencia o quanto as propostas de Lascoumes e Le Galès e de Schmidt e Crespi são complementares:

A construção de um problema público pode ser definida como o processo em que um conjunto de atores privados e públicos interage com o objetivo de impor a representação de determinado desafio, a interpretação que lhe é dada, assim como influenciar a direção e os meios de ação a serem desenvolvidos. (...) Construir socialmente um problema público significa, ao mesmo tempo, nomear para definir, qualificar para torná-lo tangível e suscitar uma mobilização de atores que se transformam em interlocutores da causa (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 154).

6 Enfin, dans la perspective du néo-institutionnalisme discursif, les acteurs ne sont pas mus par une rationalité infaillible s'appuyant sur un calcul théorique des risques: il s'agit au contraire de montrer comment les idées ancrées dans le chef des acteurs déterminent leurs calculs dans un monde politique se caractérisant le plus souvent par l'incertitude (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 353).

7 "les discours réflexifs des agents qui redéfinissent constamment leurs intérêts et les normes culturelles qu'ils jugent légitimes dans leurs interactions avec les autres parties prenantes du jeu politique" (SCHMIDT; CRESPI, 2010, p. 354).

A Abordagem Discursiva da Ação Pública direciona o olhar para o discurso que nomeia, que categoriza, que define, que qualifica, que suscita mobilização, por entender que “não é suficiente constatar uma defasagem entre uma situação de fato e um estado esperado, (...) o essencial se situa na interpretação que lhe é dada”, mais precisamente nas “atribuições de causalidade”, nas “imputações de responsabilidade”, na “identificação dos atores”, nas “configurações de ação”, no “levantamento dos prejuízos” e na “proposição de soluções” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 159-160).

Por consequência, a abordagem discursiva da ação pública pode nos ajudar a perceber e analisar o processo de concepção das políticas públicas, recusando que essa construção se dá de forma linear ou baseada em preceitos racionais e percebendo que “os grupos não agem apenas em função das oportunidades e condicionantes da ação, mas, sobretudo, com base em interpretações móveis dos fatos, nas reações suscitadas por sua mobilização e nos efeitos sobre sua própria identidade coletiva” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 157). E será diante das “interpretações móveis dos fatos” que o debate e a investigação da abordagem discursiva irão se deter. Se nas abordagens gerencialistas ou racionalistas os atores são entendidos como variáveis constantes, que possibilitam projeções matemáticas de seus comportamentos, na abordagem discursiva vamos assumir que a ação e o resultado sempre podem ser interpretados, (re)construídos e sempre pode ser outro. E para essa compreensão será fundamental nos apropriarmos das concepções sobre a linguagem e dos procedimentos de trabalho da corrente teórica da análise de discurso francesa,

que apresento na próxima seção.

Reflexão sobre a linguagem a partir da análise de discurso francesa

A opção por uma *Abordagem Discursiva da Ação Pública* se desdobra em escolher entre as concepções de discurso e de análise de discurso. Minha opção foi pela concepção de Análise de Discurso inaugurada por Pêcheux em 1969, comumente denominada Análise de Discurso Francesa, sob a sigla AD. As diretrizes oferecidas por Pêcheux são as bases para as conceituações de Orlandi, Mariani e Labrea, pesquisadoras em destaque neste artigo.

A análise de discurso francesa direciona o olhar para que a construção discursiva – em sua historicidade e subjetividade – seja entendida como um objeto de pesquisa. Dessa forma, a AD é antes de tudo um “modo de reflexão sobre a linguagem”, uma ontologia e uma epistemologia que “remetem o pesquisador para uma leitura interpretativa do seu arquivo” (MARIANI, 1996, p. 59).

Eni Orlandi ensina que é o discurso que faz a mediação entre o homem e a realidade natural e social e “torna possível tanto a permanência e a continuidade quanto o deslocamento e a transformação do homem e da realidade em que ele vive” (ORLANDI, 2005, p. 15). Segundo Labrea (2009, p. 23), “o discurso é onde podemos observar o homem falando e capturando sentidos em sua trajetória”. Na conceituação de Maria Gregolin (1995, p. 17), o discurso pode ser entendido como “um suporte abstrato que sustenta os vários textos [escritos ou falados] que circulam em uma sociedade”.

Diante dessa concepção, a AD “se propõe construir escutas que permitam levar em conta esses efeitos e explicitar a relação com esse “saber” que não se

aprende, não se ensina, mas que produz seus efeitos” (ORLANDI, 2005, p. 34). Segundo Labrea, “a AD busca compreender como os sentidos são produzidos, qual sua relação com o simbólico e com o político e como a ideologia se materializa na língua, quais as marcas e as pistas que o trabalho da ideologia deixa em um texto” (2014, p. 56).

O processo de significação na AD não exige que sejam separadas a língua, o pensamento e a realidade, ou seja, não se busca “o que a linguagem representa (ideias?), refere (coisas? Pessoas?) ou comunica (informações? Intenções? Convenções?)”, porque, segundo Mariani (1996, p. 27-28), “a AD ressignifica, integra e opera com estes três elementos – linguagem, pensamento, realidade”. É no âmbito da relação linguagem e história que a existência das coisas se constitui, ou seja, “os sentidos só se produzem porque são históricos, língua e história são processos inseparáveis.”.

Diante disso, como procedimento de trabalho, é preciso ter em mente que, ao trabalhar com o discurso, é essencial primeiramente investigar as *condições de produção* que o tornaram possível, investigando o contexto imediato e, mais amplamente, o contexto sócio-histórico que tornaram possível o discurso analisado, questionando como ele se faz valer nas memórias discursivas. Pelo fio do discurso e suas marcas no discurso, é preciso articular teorias e fatos históricos que dão pistas de como o discurso se organizou e assumiu seu lugar privilegiado como noção “já-dito”, investigando as “relações de sentido e de forças, através dos vestígios que deixam no fio do discurso”, em busca de entender “como se diz”, “quem diz” e “em que circunstâncias” (ORLANDI, 2005, p. 64). Tendo em mente que “a

interpretação é necessariamente regulada em suas possibilidades, em suas condições. Ela não é mero gesto de decodificação, de apreensão do sentido” (ORLANDI, 2005, p. 47). As condições de produção são, então, o “pano de fundo dos discursos” (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p. 06).

Segundo Pêcheux,

um discurso é sempre pronunciado a partir de condições de produção dadas: por exemplo, o deputado pertence a um partido político que participa do governo ou a um partido da oposição; é porta-voz de tal ou tal grupo que representa tal ou tal interesse, ou então está “isolado” etc. Ele está, pois, bem ou mal, situado no interior da relação de forças existentes entre os elementos antagonistas de um campo político dado: o que diz, o que anuncia, promete ou denuncia não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma terrível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz: um discurso pode ser um ato político direto ou um gesto vazio, para “dar o troco”, o que é uma outra forma de ação política (PÊCHEUX, 1997 [1969], p. 76).

Na visão de Labrea, “Pêcheux percebe que interagir pela linguagem significa realizar uma atividade discursiva: dizer alguma coisa a alguém, de uma determinada forma, num determinado contexto histórico e em determinada circunstância de interlocução” (LABREA, 2014, p. 54). A autora nos aponta que “as condições de produção mostram a conjuntura em que um discurso é produzido, bem como suas contradições” e nos ajudam a perceber os “lugares determinados na estrutura de uma formação social”, para, então, entender “as relações de força entre esses lugares sociais encontram-se

representadas no discurso por uma série de formações imaginárias que designam o lugar que o destinador e o destinatário atribuem a si e ao outro, construindo desse modo o imaginário social” (LABREA, 2014, p. 56).

Segundo a AD, as condições de produção influenciam diretamente a construção do que o sujeito enuncia e como enuncia, já que o sujeito é uma construção polifônica, um lugar de significação historicamente constituído:

nem totalmente livre, nem totalmente assujeitado, (...) tensionado entre a incompletude e o desejo de ser completo; cindido entre a dispersão de sua subjetividade e a vocação totalizante do sujeito-locutor em busca da unidade e coerência de seu texto (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006 p. 11).

Mariani (1996, p. 35) defende que não se trata de um sujeito que tem “total acesso” e “domínio sobre o que diz”, antes a melhor designação encontrada para sua condição foi “*posição-sujeito*” que faz referência a lugar, um posicionamento, um sujeito “afetado pela memória e pelos discursos (em sua natureza institucional ou não)”. Pêcheux, Henry, Haroche (2008, p. 05) nos ensinam que “se considerarmos, por exemplo, o domínio da política e da produção científica, constataremos que as palavras podem mudar de sentido segundo as posições determinadas por aqueles que as empregam”.

Na visão dos autores, “não se trata apenas da natureza das palavras empregadas, mas também (e sobretudo) de construções nas quais essas palavras se combinam, na medida em que determinam a significação que tomam essas palavras”. Eles entendem que “as palavras mudam de sentido segundo as posições ocupadas por aqueles que as empregam”. (PÊCHEUX, HENRY,

HAROCHE, 2008, p. 26)

Ao reunir as noções de condição de produção e posição-sujeito, podemos concluir que o sentido é construído, ou seja, “o sentido nunca é dado, ele não existe como produto acabado, resultado de uma possível transparência da língua, mas está sempre em curso, é movente e se produz dentro de uma determinação histórico-social, daí a necessidade de se falar em efeitos de sentido” (NARVAZ; NARDI; MORALES, 2006, p. 06). Além de ser construído, o sentido “não pertence a nenhum interlocutor” (MARIANI, 1996, p. 31) e, segundo Labrea (2014, p. 55), “o sentido sempre pode ser outro, dependendo do lugar social em que os interlocutores se inscrevem”, de modo que “todos os sentidos são possíveis e, em certas condições de produção, há a dominância de um deles”. E esse sentido dominante será (poderá ser) institucionalizado como a versão literal da história.

Esse movimento dos sentidos para quem optou por uma teoria que reivindica justamente que o sentido sempre pode ser outro – mas não qualquer um –, confirma o fato de que é no uso, no dia a dia, na vida que as palavras adquirem seus sentidos, e eles são provisórios, flutuantes, sempre dispostos a se transformarem em algo não previsto (LABREA, 2014, p. 49).

Portanto, no processo de produção de sentidos recorreremos aos discursos conhecidos e autorizados por nossa posição-sujeito de modo a compreender e argumentar sobre o mundo que nos cerca. Se tivermos como certo que a produção do discurso é histórica e uma construção que não se inicia em nós, mas ao longo das diversas interações humanas, veremos a importância de entender como os sentidos se perpetuam na história. Esse é o papel da memória, mais especificamente da *memória*

discursiva.

Conforme aponta Mariani, “a memória é não-linear, lacunar, mas seu efeito é apresentar sentidos que se querem unívocos e estabilizados no fio do discurso”, mesmo sendo parte de “uma rede de significância, tecida de ambiguidades, de repetições, de equívocos, conflitos, etc.” (MARIANI, 1996, p. 43). Para Orlandi, memória é entendida como memória discursiva: que “fala antes, em outro lugar, independentemente”. Pela memória discursiva se constrói no que fala a noção de “já-dito” e, assim, a memória discursiva “disponibiliza dizeres que afetam o modo como o sujeito significa em uma situação discursiva dada” e vai determinar aquilo que é relevante para a discursividade, seja a partir da situação e/ou das condições de produção (ORLANDI, 2005, p. 31). Segundo a autora, a memória discursiva “sustenta o dizer em uma estratificação de formulações já feitas, mas esquecidas, e que vão construindo uma história de sentidos. É sobre essa memória, de que não detemos o controle, que nossos sentidos se constroem, dando-nos a impressão de sabermos do que estamos falando” (ORLANDI, 2005, p. 54).

pensando-se a relação da historicidade do discurso e a história (tal como se dá no mundo), é o interdiscurso [memória discursiva] que especifica as condições nas quais um acontecimento histórico (elemento histórico descontínuo e exterior) é suscetível de vir a inscrever-se na continuidade interna, no espaço potencial de coerência próprio a uma memória (ORLANDI, 2005, p. 33).

A memória pode ser entendida como um “reservatório de sentidos”, entretanto, nessa relação “do sujeito com o dizível”, o reservatório de sentidos permitirá que o sujeito acredite ser “a origem e fonte

do dizer” (MARIANI, 1996, p. 33). Mariani defende que o processo de naturalização acontece depois de uma “disputa de interpretações para os acontecimentos presentes ou já ocorridos”, que tem como resultado “a predominância de uma das interpretações e um (às vezes aparente) esquecimento das demais”. Como descreve a autora “naturaliza-se, assim, um sentido comum à sociedade, ou, em outras palavras, mantém-se imaginariamente o fio de uma lógica narrativa” (MARIANI, 1996, p. 35). No entanto, “tal linearidade, embora se projete imaginariamente como despida de contradições, é constituída por lacunas – as interpretações silenciadas”. E nos adverte para o risco de que “pesquisas que somente buscam a linearidade já estão, nesta perspectiva, sob o efeito do imaginário” (MARIANI, 1996, p. 35-36).

Observado desta forma, o papel da memória é compatível com a atuação da chamada memória histórica oficial, sempre efetuando gestos de exclusão a tudo que possa escapar ao exercício do poder e sempre preservando a nostalgia de um passado bom e verdadeiro. Ou, ao contrário, a lembrança de um passado longínquo e ruim pode encontrar-se superada pela memória de um outro passado mais recente e melhor, infância provável de um futuro promissor. Para a memória oficial se impor é necessário o esquecimento, mas, paradoxalmente, também é necessário esquecer para o surgimento de outros sentidos (MARIANI, 1996, p. 36).

Pêcheux oferece uma explicação para a estratégia de uso da memória discursiva. O autor aponta que “o processo discursivo não tem, de direito, início: o discurso se conjuga sempre sobre um discurso prévio, ao qual ele atribui o papel de matéria-prima, e o orador sabe

que quando evoca tal acontecimento, que já foi objeto de discurso, ressuscita no espírito dos ouvintes o discurso no qual este acontecimento era alegado, com as ‘deformações’ que a situação presente introduz e da qual pode tirar partido” (PÊCHEUX, 1997 [1969], p. 76).

Articulando as noções de *condição de produção*, *posição-sujeito* e *memória discursiva*, percebemos que o trabalho do gestor e/ou pesquisador que considera o discurso na análise da ação pública será, na maior parte do tempo, “falar do processo de construção dos sentidos” e “mexer com a memória” para “compreender o imaginário e desautomatizar seus efeitos” (MARIANI, 1996, p. 45). O objetivo não será avaliar qual o melhor sentido o mais correto ou mais fidedigno, mas evidenciar que qualquer sentido cristalizado ou naturalizado não é único.

A Abordagem Discursiva da Ação Pública e o discurso no cotidiano da gestão pública

Como foi defendido ao longo deste artigo, o gestor público que se filia a *abordagem discursiva da ação pública* passa a direcionar o olhar para as não-decisões, para os bastidores e para os processos ocultos, e passa a levar em consideração as interações entre os indivíduos, os interrelacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos e os desafios de legitimidade. Percebe que não é suficiente constatar uma defasagem entre uma situação de fato e um estado esperado, já que o **essencial se situa na interpretação que é construída**. Direcionar o olhar para o discurso propicia ao gestor analisar as configurações institucionais como determinantes para a construção de significados e da comunicação de uma política, incluindo os fenômenos de

resistência, entendendo que **o contexto institucional em que o discurso emerge é igualmente importante para explicar o surgimento e evolução das políticas públicas**. O principal será perceber como se dá a interpretação dos fatos, porque os grupos **não agem apenas em função das oportunidades e condicionantes da ação, mas com base em interpretações móveis dos fatos**, nas reações suscitadas por sua mobilização e nos efeitos sobre sua própria identidade coletiva.

Como consequência de adotar a abordagem discursiva da ação pública, passa a entender que a política pública é composta por atores inesperados e processos caóticos, e desmistifica a noção de voluntarismo político e um Estado homogêneo e imparcial entendendo que as políticas públicas são sempre influenciadas por grupos de pressão que defendem seus interesses. A política pública torna-se, então, mais do que a ação governamental para se tornar a ação pública em um vasto espaço de negociação que envolve uma grande diversidade de atores privados e públicos, onde o Estado é frequentemente apenas mais um entre diversos atores.

O gestor que observa o papel do discurso no cotidiano de seu trabalho vai perceber que todas as relações são políticas e todas as falas são posicionadas, cabendo ao gestor/analista identificar as origens das falas e a quais discursos se filiam. Dessa forma, esse gestor passa a entender que, por exemplo, as pressões para reordenar as prioridades dos problemas públicos ou as análises dos depoimentos capturados pelos modelos de avaliação são sempre *sentidos em disputa*, que o que denominam opiniões pessoais são na verdade parte de uma memória discursiva compartilhada que é

articulada no momento das falas. O gestor que tem esse processo em mente avalia não somente os conteúdos capturados nos depoimentos, nas entrevistas ou nas reuniões, mas busca analisar a historicidade do que foi dito e as posições-sujeito articuladas, além de analisar como a memória discursiva foi resgatada e a partir de quais condições de produção. Para analisar esses processos, percebe que o é essencial construir escutas que permitam levar em conta os diversos sentidos em disputa e explicitar as relações de poder, sempre levando em conta o processo de construção dos sentidos e mexendo com a memória para compreender o imaginário e desautomatizar seus efeitos.

Referências

GREGOLIN, M. R. V. A análise do discurso: conceitos e aplicações. *Alfa*, São Paulo, v. 39, p. 13-21, 1995

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

LABREA, V. C. V. A “**vanguarda que se auto-anula**” ou a **ilusão necessária**: o sujeito enredado. 2009. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LABREA, V. C. V. **Redes híbridas de cultura**: o imaginário no poder. 2014. 354 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. -21, 2007

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

MARIANI, B. S. C. **O comunismo imaginário**: práticas discursivas da imprensa sobre o PCB (1922-1989). 1996. 259 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

NARVAZ, M. G.; NARDI, H. C.; MORALES, B. Nas Tramas do Discurso: a abordagem discursiva de Michel Pêcheux e de Michel Foucault. *Revista Psicologia Política* [Online], 2007, v. 6, n. 12. Disponível: <http://www.fafich.ufmg.br/~psicopol/seer/ojs/viewarticle.php?id=14>.

ORLANDI, E. P. **Análise do discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 6a. edição, 2005.

PÊCHEUX, M. Análise Automática do Discurso (AAD-69). In: GADET & HAK (org). **Por uma análise automática do discurso**. Campinas: Ed. Unicamp, 1997.

PÊCHEUX, M.; HENRY, P.; HAROCHE, C. A Semântica e o Corte Saussuriano: língua, linguagem e discurso. *Linguagem*, São Carlos, n. 03, p.01-19, out/nov. 2008. Bimestral. Tradução de Roberto Leiser Baronas e Fábio César Montanheiro. Disponível em: http://www.letras.ufscar.br/linguasagem/edicao_03/traducao_hph.php

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2008. nov, p. 303-26.

SCHMIDT, V. A. e CRESPIY, A. Néo-institutionnalisme discursif. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, 776 pages.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 368-375.

Recebido em 2016-11-25

Publicado em 2017-12-05