

Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos

Eneida Oto Shiroma*
Roselane Fátima Campos**
Rosalba Maria Cardoso Garcia***

Resumo:

Este artigo apresenta os subsídios teóricos utilizados por nosso grupo de pesquisa para analisar a política com base nos conceitos, no conteúdo e nos discursos presentes nos documentos de política educacional. Os textos são apenas ponto de partida, nossa meta não é fazer análise de discurso, mas compreender a política. Discutimos a hegemonia discursiva, a colonização do vocabulário da reforma, a bricolagem de conceitos visando construir novas lentes para interpretar os textos da reforma; para ler o que dizem, mas também para captar o que “não dizem”. Tomamos os textos como produtos e produtores de orientações políticas. Os sentidos não são dados nos documentos, são produzidos; estão aquém e além das palavras que os compõem. Por isso, focamos não apenas um documento isoladamente, mas suas versões preliminares, textos complementares, assim como o contexto de influência e da produção dos textos, articulando níveis macro e micro de análise. Nessa perspectiva, um documento não é restrito a uma única e harmoniosa leitura. Pelo contrário, é aberto a re-leituras, não um objeto para consumo passivo, mas um objeto a ser trabalhado pelo pesquisador para produzir sentido.

Palavras-chave:

Política-Análise. Política educacional (Documento/Trabalho sob análise). Discurso político.

* Professora do Departamento de Estudos Especializados em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

** Professora do Mestrado em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

***Professora do Mestrado em Educação da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Introdução

A proliferação de documentos referentes à reforma educacional implementada pelo Ministério da Educação na última década do século XX mobilizou pesquisadores das diferentes sub-áreas da Educação a se debruçarem sobre o tema, com o intuito de compreender tanto o conteúdo da reforma quanto os mecanismos envolvidos na difusão da mesma. O objetivo deste artigo é apresentar os subsídios teórico-metodológicos utilizados por nosso grupo de pesquisa¹ para realizar uma análise da política tendo por base os conceitos, o conteúdo e os discursos presentes nos documentos de organismos nacionais e internacionais.

O acompanhamento sistemático das publicações nacionais e internacionais sobre política educacional dos últimos quinze anos permitiu-nos constatar uma transformação no discurso utilizado por tais instituições. No início dos anos de 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência, e eficácia; ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança (WORLD BANK, 2000).

Palavras importam, fazem diferença, era o alerta feito por um importante relatório, elaborado, em 1995, pela *Commission on Wealth Creation and Social Cohesion* da União Européia presidida por Dahrendorf (1995). Dedicou um capítulo inteiro ao tratamento do “vocabulário para mudança”. Iniciava dizendo: *words matter*. Esse relatório propôs que rompêssemos a prisão do vocabulário que ignora importantes elementos do “bem-estar” e, para fazê-lo, sugeriu o uso de alguns termos especialmente importantes, como: riqueza (*wealth*)², desenvolvimento sustentável, inclusão, flexibilidade, segurança e liberdade, comprometimento, beneficiários (*stakeholders*), cidadania, domínio público, redes de cooperação e voluntarismo.

Indicações dessa natureza resultam fundamentais na produção do que Jameson (1997) denomina de “hegemonia discursiva”. De fato, a literatura derivada das pesquisas comparativas aponta uma tendência crescente à homogeneização das políticas educacionais em nível mundial. Podemos constatar, por exemplo, que entre os pesquisadores brasileiros são cada vez mais comuns menções de trechos de documentos e relatórios, nacionais e internacionais. Isso não significa mera transposição ou negligência

dos pesquisadores com relação aos elementos de contexto que propiciam ou estimulam determinado tipo de política em cada formação social. Pelo contrário, acompanhar o movimento das reformas nos países como Estados Unidos e Inglaterra, citados como modelo de reforma educacional exitosa pelos organismos internacionais, nos permite compreender, guardadas as particularidades, a natureza das medidas que recomendam aos chamados “países emergentes”.

Colabora para a construção dessa “hegemonia discursiva” a disseminação massiva de documentos oficiais. Considerados uma “mina de ouro” por pesquisadores, estes documentos são relevantes tanto porque fornecem pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades, quanto pelos mecanismos utilizados para sua publicização, uma vez que muitos dos documentos oficiais, nacionais e internacionais são, hoje, facilmente obtidos via *internet*. Talvez resida aí uma das principais explicações para a disseminação massiva de documentos digitais e impressos: popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem as reformas legítimas e almejadas.

A vulgarização do “vocabulário da reforma” pode ser considerada uma estratégia de legitimação eficaz na medida em que consegue “colonizar” o discurso, o pensamento educacional e se espalhar no cotidiano como demanda imprescindível da “modernidade”.

Alguns teóricos se referem a este fenômeno como “globalização das políticas sociais”, uma vez que evidenciam certa similitude nos passos das reformas implementadas por diferentes Estados nacionais, ou como “epidemia política” (LEVIN, 1998) ou, ainda, migração ou internacionalização da política. Para compreendê-lo de forma apropriada é necessário dar atenção à linguagem. Poder-se-ia argumentar que não há nada de novo em relacionar linguagem e política nem em sugerir que a relação entre elas não é só de reflexão ou de mistificação ideológica, mas de constituição mútua. De fato, conceitos tais como coesão social, inclusão, aprender a aprender, cidadania e profissionalização não são novos; alguns foram buscados em autores de séculos passados. Nova parece ser a *bricolage*³, a forma com que são apresentados, como vêm sendo utilizados nos documentos que orientam as políticas públicas contemporâneas, ademais das condições históricas que lhe conferem este ou aquele sentido. Tal fenômeno pode ser observado em diferentes setores, como na saúde e serviço social, mas no escopo deste trabalho vamos nos ater ao educacional.

Parâmetros internacionais para Educação

As reformas educacionais desencadeadas nos Estados Unidos e Inglaterra com a publicação dos relatórios *The Paideia Proposal* (ADLER, 1982) e *A Nation at Risk* (1983) forneceram as bases para a avalanche de reformas verificadas em vários países nas últimas décadas (APPLE, 1995). Nessa empreitada, tiveram marcada influência os organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, que por meio de seus documentos não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso “justificador” das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências produziram a reforma e exportaram também a tecnologia de fazer reformas. De acordo com os próprios documentos, a década de 1990 foi a de formulação da primeira geração de reformas, agora é tempo de implementá-las.

Para pensarmos formas de compreender e intervir criticamente neste processo é fundamental investigar como a ideologia, a lógica e a racionalidade que dão sustentação a esta reforma se articulam com os interesses, valores, perspectivas dos sujeitos que, ao fim e ao cabo, são os que realizam as mudanças.

Quais os caminhos trilhados na busca de legitimação das reformas? Se entendermos discurso como expressão e diretriz de práticas sociais, indagamos: como seriam eles capazes de transformar as práticas que ocorrem nas instituições educacionais? Como chegam a alterar a cultura das organizações escolares, as práticas e relações sociais que se travam em seu interior? E como poderemos construir novas lentes para interpretar os textos da reforma, compreender e intervir criticamente nos rumos desta política?

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os

informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem.

Apesar do acesso facilitado aos documentos proporcionado pela *internet*, ainda carecemos de ferramentas diversificadas de conceitos e teorias para analisar os textos que propõem mudança nas políticas. Para Ball (1994), os significados que atribuímos ao conceito de política afetam o como pesquisamos e o como interpretamos o que encontramos. O autor discorda da concepção de política como “coisa”. Em sua opinião, políticas são, ao mesmo tempo, processos e resultados. Quando focamos analiticamente uma política ou um texto não devemos esquecer de outras políticas e textos que estão em circulação coetaneamente e que a implementação de uma pode inibir ou contrariar a de outra, pois a política educacional interage com as políticas de outros campos. (BALL, 1994; TAYLOR, 1997). Além disso, é preciso considerar que os textos são freqüentemente contraditórios. Por isso, devem ser lidos em relação ao tempo e particular contexto em que foram produzidos e também devem ser confrontados a outros do mesmo período e local (BOWE; BALL, 1992)⁴.

Como já assinalamos, embora caracterizados por um tom prescritivo e recorrendo a argumento de autoridade, os textos da política dão margem a interpretações e reinterpretações, gerando, como conseqüência, atribuição de significados e de sentidos diversos a um mesmo termo. Esses significados e sentidos apresentam-se, não raro, em competição com outros veiculados por outros textos e outros discursos. Fairclough (2001, p. 105) alerta:

É preciso lembrar todavia que, embora sociais os significados, os sentidos com que as palavras são empregadas “entram em disputas dentro de lutas mais amplas”, uma vez que, “as estruturas particulares das relações entre as palavras e das relações entre os sentidos de uma palavra são formas de hegemonia.

Partindo do suposto da política como processo, uma contribuição interessante para a análise desses documentos parece decorrer da exploração das contradições internas às formulações, posto que os textos evidenciam vozes discordantes, em disputa. É nesse campo de disputas que a “hegemonia discursiva” se produz. Para Bowe e Ball (1992, p. 26), a chave para ganhar a hegemonia é geralmente daquele grupo que consegue estabelecer os parâmetros dos termos do debate, do grupo que consegue incorporar

as demandas de outros grupos que estão em competição no interior de seu próprio discurso sobre educação e metas sociais.

Esse terreno de disputas não é apenas conceitual; de fato, as disputas impregnam os textos das condições e intenções políticas que marcaram sua produção, expressando interesses litigantes. Vale observar, contudo, que intenções políticas podem conter ambigüidades, contradições e omissões que fornecem oportunidades particulares para serem debatidas no processo de sua implementação. O controle sobre a representação da política, logo, sobre a hegemonia discursiva, não é problema de fácil solução; uma das armadilhas das quais temos que nos desvencilhar é o uso constante da retórica e a atribuição de diferentes significados e sentidos aos termos chave. (BOWE; BALL, 1992). Por isso, textos devem ser lidos *com* e *contra* outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos. Tal movimento, que fecunda o campo da educação com discursos produzidos em outros campos discursivos, demarca um novo terreno de análise – a intertextualidade como uma dimensão constituinte dos textos da reforma.

Segundo Fairclough (2001, p. 135), “o conceito de intertextualidade aponta para a produtividade dos textos, para como os textos podem transformar textos anteriores e reestruturar as convenções existentes”; esse movimento, que atesta a historicidade intrínseca dos textos, pois implica uma dupla relação – dos textos na história e da história nos textos –, permite compreender também os processos intertextuais

como processos de luta hegemônica na esfera do discurso, que têm efeitos sobre a luta hegemônica, assim como são afetados por ela no sentido mais amplo.

Intertextualidade é basicamente a propriedade que têm os textos de serem cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados e que o texto pode assimilar, contradizer, ecoar ironicamente, e assim por diante. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 114).

O autor comenta a dimensão textual do discurso sobre mudança social:

A mudança deixa traços nos textos na forma de co-ocorrência de elementos contraditórios ou inconscientes – mesclas de estilos formais e informais, vocabulários técnicos e não-técnicos, marcadores de

autoridade e familiaridade, formas sintáticas mais tipicamente escritas e mais tipicamente faladas, e assim por diante. À medida que uma tendência particular de mudança discursiva se estabelece e se torna solidificada em uma nova convenção emergente, o que é percebido pelos intérpretes, num primeiro momento, como textos estilisticamente contraditórios perde o efeito de “colcha de retalhos”, passando a ser considerado “inteiro”. Tal processo de naturalização é essencial para estabelecer novas hegemonias na esfera do discurso. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 128).

Os textos também são consumidos diferentemente em contextos sociais diversos (FAIRCLOUGH, 2001). Eles têm clara relação com os contextos particulares em que são produzidos e usados. Os textos das reformas educativas de muitos países transformaram-se numa bricolagem de peças sobre ensino formando um novo discurso pedagógico⁵. Como texto, podem ser descontextualizados do local de origem e recontextualizados numa nova montagem. (BERNSTEIN apud BOWE; BALL, 1992). Nesse sentido, a “desconstrução” dos textos visando a compreensão de seu processo de produção torna-se um importante mecanismo de análise discursiva, na medida em que permite localizar as inconsistências dos textos, os pontos em que transgride os limites dentro dos quais foi construído. Composto por contradições, um texto não é restrito a uma única, harmoniosa leitura. Pelo contrário, torna-se plural, aberto a re-leituras, não mais um objeto para consumo passivo, mas um objeto a ser trabalhado pelo leitor para produzir sentido (BELSEY, 1980).

Se os textos são, ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação, sua difusão e promulgação geram também situações de mudanças ou inovações, experienciadas no contexto das práticas educativas. Relembrando que os textos de políticas não são simplesmente recebidos e implementados, mas, ao contrário, dentro da arena da prática estão sujeitos à interpretação e recriação. Podemos abordar, por exemplo, a legislação como dimensão de um processo contínuo, cujo *locus* de poder está constantemente mudando. Da mesma maneira, podemos observar como os vários recursos implícitos e explícitos nos textos são recontextualizados e empregados na luta por manter ou mudar certas visões sobre escolarização (BOWE; BALL, 1992).

Análise de contextos para compreensão da política

Bowe e Ball (1992) propõem um modelo de análise de política educacional que abrange três contextos:

- a) *contexto de influência*: onde a elaboração da política pública normalmente tem início e onde os discursos políticos são construídos. É aqui que as partes interessadas disputam a definição e propósitos sociais da educação. Envolvem grupos que influenciam o governo, mas não são eles que determinam diretamente a política. (BOWE; BALL, 1992, p. 19-20);
- b) *contexto da produção de textos*: incluem documentos oficiais que “representam” a política, a narrativa que lhe dá suporte; textos políticos são normalmente articulados à linguagem do público em geral. Sua narrativa caracteriza-se pelo populismo, senso comum e apelo à razão política. Cumpre lembrar que os textos representam a política, mas não são a política. Essa representação pode adquirir várias formas: textos oficiais e documentos políticos. Estes textos serão lidos, interpretados, por vezes mal interpretados, compreendidos ou não, e reinterpretados. “Embora desejem, os autores não podem ter controle sobre os significados que serão atribuídos aos seus textos. Parte dos textos pode ser rejeitada, excluída, ignorada, deliberadamente mal entendida.” (BOWE; BALL, 1992, p. 22). Por esta razão, buscando assegurar uma compreensão uniforme, acorde com as intenções do(s) autor(es) do(s) documento(s), muitos outros textos que fazem a apologia das idéias mestras presentes nos documentos oficiais são difundidos, procurando dar sentido aos textos oficiais. Aqui a mídia e o mercado editorial exercem um papel estratégico;
- c) *contexto da prática*: refere-se à esfera da implementação. Ball (1994) observa que quanto mais ideológica e abstrata for uma política, mais distante da concepção da prática, menor será a possibilidade de ser incorporada no contexto da prática. De acordo com o autor, os textos produzidos a partir de idealizações sobre o mundo real, não são exaustivos, sendo portanto incapazes de cobrir as eventualidades. No contexto das práticas, os educadores são influenciados pelos discursos da política, contudo, a leitura diferenciada dos mesmos pode conduzir a conseqüências não previstas pelos reformadores e levar a implicações práticas diferentes⁶.

Em trabalho posterior, Ball (1994) propõe dois outros contextos que merecem ser investigados: o *contexto dos resultados*, dos efeitos da política, e o *contexto das estratégias políticas* que poderiam mais efetivamente dar conta dos problemas diagnosticados.

Autores como Ozga (2000), Bowe e Ball (1992) alegam que já contamos com uma extensa produção de análises de documentos políticos baseadas em teorias e abordagens de nível macro-social. Ressaltam, contudo, que carecemos de literatura que trate da articulação entre níveis macro e micro de análise, que considere, por exemplo, a percepção e a experiência dos sujeitos, o poder potencial de professores ou estudantes em subverter as pesadas mãos da economia ou do Estado – as vozes de diretores, professores e estudantes, na maioria das vezes, permanece silenciada –; que considere como as intenções embutidas nos textos políticos são disseminadas na escola e como aspectos das situações escolares não apenas refletem desenvolvimentos na arena política e econômica (BOWE; BALL, 1992).

Segundo Bowe e Ball (1992), a geração e implementação da política são momentos distintos. A despeito do discurso da descentralização, crescem as políticas centralizadoras de administração. A política educacional recente tem se caracterizado pela falta de consulta popular e anterior à elaboração da legislação. Políticos e burocratas estão cada vez mais distantes e desconectados dos destinatários, dos que “receberão” a política. O elemento de controle revela um forte desejo de excluir professores, servidores, sindicatos, os sujeitos que serão afetados pela política.

Para os propósitos desse artigo, nos deteremos na análise do segundo contexto assinalado por Bowe e Ball (1992) – o contexto da produção dos textos. Interessa-nos analisar os subsídios que diferentes teorias fornecem para a análise dos documentos que informam ao mesmo tempo que conformam o contexto das reformas educacionais. Referenciados nos autores acima citados e nas contribuições de Fairclough (2001), interessamos a análise dos conteúdos dos discursos, mas sobretudo os sentidos que produzem e as condições em que são produzidos, pois “ainda que as representações da realidade venham sendo problematizadas nas análises do discurso, as práticas pelas quais essas representações são produzidas ainda não foram perseguidas com profundidade.” (EDWARDS; NICOLL; TAIT, 1999, p. 618).

Dinâmicas interativas na produção e reprodução dos textos

De acordo com Ball (1994), textos de política não estão enclausurados em seus significados; estes nem sempre estão fixados ou são claros. Ademais, a tentativa de “transportar” os significados de uma arena política e de um contexto educacional para outro está sujeita a equívocos de interpretação e contestação (BOWE; BALL, 1992). Esses equívocos são, muitas vezes, intrínsecos ao próprio processo de leitura e interpretação dos textos, uma vez que a relação entre o leitor e o texto situa-se num *continuum* entre interpretação ativa e recepção passiva; os textos têm ainda propriedades que permitem a interpretação criativa, em maior ou menor extensão (SCOTT, 2000, p. 80). As múltiplas leituras pelos textos admitidas, as diferentes interpretações e re-interpretações de que são objeto podem provocar a contestação de seus significados e resultados. Esta possibilidade autoriza vislumbrar resistência aos objetivos ou propósitos originais; o campo da política educacional é ao mesmo tempo processo e produto, o que lhe permite ser

contestada e modificada, sempre num estado de vir a ser[...] Autores não podem controlar o significado de seus textos, então se esforçam para atingir a “correta” leitura. Mas é crucial reconhecer que políticas são produtos de compromissos nos vários estágios, na micropolítica da formulação da legislação no debate entre parlamentares e na micropolítica da articulação dos grupos de interesse. (BALL, 1994, p. 16).

As estratégias de persuasão do leitor, presentes nas “narrativas” que constituem os textos, precisam ser consideradas nas análises. Como apontado no Relatório Dahrendorf (1995), “palavras fazem diferença”. Mesmo a investigação qualitativa não deve prescindir da análise de aspectos internos ao texto como o uso recorrente de determinadas palavras-chave. Apple (1995, p. 120) dedica especial atenção ao uso da palavra “nosso” (*our*) presente nos documentos educacionais:

[...] no relatório escrito pela Comissão Nacional sobre Excelência na Educação, continuamente encontramos referências a um conceito particular – “nosso”. Trata-se do “nosso país”, “nosso sistema escolar”, “nossa sociedade democrática”.

É exatamente nessa construção que está o perigo. Porque o repetido uso do possessivo “nosso” oculta

a realidade de relações que são estruturalmente desiguais – relações que não são devidas à educação e não serão resolvidas por ela.

Em sua discussão sobre a maneira como os documentos oficiais e os relatórios utilizam a linguagem com a finalidade de mobilizar pessoas em direção ao consenso social, em especial quando esse consenso se acha ameaçado por uma crise econômica e política emergente, Apple (1995, p. 120) desenvolve o seguinte argumento:

É notável a versatilidade do possessivo “nosso” dentro desse contexto. Há uma sugestão na expressão “nosso” sistema educacional de que o estado social democrático fornece educação para “eles”. Nosso país sugere a unidade de todos os “cidadãos”[...] Nosso pretende significar o vínculo imaginário entre governantes e governados e, desse modo, silenciosamente, confronta a materialidade das relações de classe de dominação e subordinação. “Nosso” traz o cidadão ou cidadã de volta a seu lugar no processo de exploração pelo capital.

Estratégias discursivas desse tipo também podem ser encontradas em relatórios do tipo de *A Nation at Risk* (1983), cuja linguagem, fazendo alusão ao risco – busca oferecer proteção, segurança para todos de modo que tantas pessoas quantas forem possíveis possam caber sob seu “guarda-chuva lingüístico” – pretende também mobilizar para a ação, fazendo um certo tipo de apelo que visa justificar a canalização de recursos e poder políticos, escassos, para determinados fins específicos. Em função de aspectos como estes, a linguagem utilizada nesses relatórios necessita ser analisada não só pelas informações – verídicas ou não – das quais possam ser portadoras, mas antes por seu aspecto retórico, por sua forma de seleção, organização e apresentação.

De acordo com Apple (1995, p. 137), esses textos utilizam a linguagem do “bem público”, ao mesmo tempo em que alinham mais estreitamente o sistema educacional às necessidades do setor empresarial. Assim, o que é considerado como bem público e aquilo que é considerado como conhecimento a ser ensinado em nossas escolas, para satisfazer as necessidades do mercado, acabam seriamente distorcidos. Para o autor, esse discurso distorcido pode ajudar os grupos dominantes, mas é de se duvidar se esses benefícios serão compartilhados pelos que não pertencem a estes grupos.

O uso recorrente da noção de crise para justificar as mudanças pretendidas pelos governos é outro aspecto que podemos assinalar como expressão da retórica discursiva presente nas reformas educacionais. Para se enfrentar a crise, miram-se nas estratégias e importam o vocabulário de um setor acostumado a deparar-se com ela e a vencê-la: o empresariado. Flexibilidade, beneficiários, gestão, parceria e o abuso na adoção de termos da economia, como investimento, recursos, inovações técnicas, constituem-se, atualmente, nas referências do discurso reformador (RICHARDS, 1998). A linguagem da gestão educacional baseia-se largamente nas palavras/vocabulário do mundo dos negócios (FROWE, 1992). Paulatinamente, os problemas educacionais vão sendo traduzidos como problemas de gestão da educação, de má administração. Somam-se à “lista das palavras mais usadas” vocábulos como monitoramento, gerenciar, avaliar, caracterizando a “linguagem da implementação” das medidas recomendadas. (BOWE; BALL, 1992).

Termos como individualismo, escolha, diversidade, competição, forças de mercado, excelência, oportunidade, modernização, eficiência, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade (BOWE; BALL, 1992), cada vez mais presentes nos documentos oficiais, evidenciam não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressam também a conformação e produção de um novo “léxico” educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial.

Tomando por base o estudo de uma importante bibliografia dedicada à análise das políticas educacionais, observamos que algumas características discursivas são citadas pelos autores de forma freqüente: a presença da retórica utilitarista, a veiculação das posições dos governos como inequívocas, consolidando a idéia de “um pensamento único”, a presença da representação de um “mundo real” pré-ordenado (BOWE; BALL, 1992), entre outros. Esses termos, difundidos maciçamente, expressam também um certo modelo de controle pelo Estado que tende a reificar os textos políticos, ao tomá-los de forma descontextualizada. Separados dos contextos políticos em que foram produzidos, os discursos oficiais tendem a ocultar também a dimensão valorativa que os informa. Por exemplo, quando se afirma que é preciso melhorar a qualidade da educação: *melhor* ou *qualidade* dizem respeito a que conjunto de valores? Melhor dentro de que concepção de educação? Segundo Richards (1998), esses termos envolvem juízos de valores e não são generalizações factuais.

Outro mecanismo discursivo largamente utilizado nos textos oficiais é a metáfora. Recorrendo aos discursos da mecânica, da medicina ou da biologia, os reformadores encontram aí rico arsenal léxico para justificar as proposições apresentadas. Termos como treinar os professores, habilidades, caixa de ferramentas, equipar os professores, habilidade, ferramentas, linguagem de complexidade técnica, filiam-se ao campo de conhecimento da mecânica (RICHARDS, 1998), ao passo que outros, como *inputs*, *outputs*, recursos, unidades, materiais, produtos, expressam a forma reificada com que o discurso gerencial aborda processos, relações e sujeitos em contextos educativos.

Documentos disseminam afirmações sobre o mundo em que vivemos que tanto pretendem oferecer representações únicas sobre a realidade como trazer soluções idealizadas para problemas diagnosticados. Convém observar que qualquer discurso, ao enfatizar determinados objetos e certos conceitos, omite outros (BALL, 1994).

O estudo aprofundado sobre que conceitos e argumentos são privilegiados e quais os intencionalmente “desprezados” nos aproxima da lógica ou racionalidade que sustenta os documentos. Essa tarefa exige um olhar investigativo sobre os textos oficiais – legislação, relatório, documento – para ler o que dizem, mas também para captar o que “não dizem”. Para Orlandi (1999, p. 59), a análise dos discursos funciona como um dispositivo de interpretação para colocar o dito em relação ao não dito, o que o sujeito diz em um lugar com o que é dito em outro lugar, o que é dito de um modo com que o que é dito de outro, procurando ouvir, naquilo que o sujeito diz, aquilo que ele não diz mas que constitui igualmente os sentidos de suas palavras.

À guisa de conclusão

Para se compreender a “linguagem da reforma” compartilhamos alguns pressupostos teóricos da análise do discurso. Iniciamos pela afirmação da não-transparência da linguagem. Consideramos, como os teóricos que estudamos (ORLANDI, 1999; FAIRCLOUGH, 2001), que a linguagem não se dá como evidência, não é transparente. Por esta razão, nosso interesse ao trabalhar com documentos não está no texto em si como objeto final de explicação, mas como unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política. Não tomamos o texto como ponto de partida absoluto, mas, sim, como objeto de interpretação.

A análise de discurso visa compreender como um objeto simbólico produz sentidos. De acordo com Orlandi (1999, p. 42),

a imagem que temos das coisas se constitui no confronto do simbólico com o político, em processos que ligam discurso e instituições. [...] sentidos estão sendo produzidos, [...] Os sentidos não estão nas palavras elas mesmas, estão aquém e além delas.

Por esta razão, continua Orlandi (1999, p. 42) “não há análise de discurso sem a mediação teórica permanente. É mister 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”. Numa síntese brilhante, a autora afirma que o discurso problematiza a relação do sujeito com o sentido, da língua com a história (ORLANDI, 1999).

Estas considerações podem ser combinadas à tese de Fairclough (2001, p. 22) para quem

os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as ‘constituem’; diferentes discursos constituem entidades-chave, de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais [...] diferentes discursos se combinam em condições sociais particulares para produzir um novo e complexo discurso.

Assim, na acepção de Fairclough (2001), os discursos são, a um só tempo, texto, prática discursiva e prática social. É a partir dessa concepção tridimensional de discurso que o autor aponta o estudo das mudanças discursivas como um meio para se apreender as mudanças sociais. Discurso e estrutura social constituem-se dialeticamente: “a última é tanto uma condição como um efeito da primeira.” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91). Alerta-nos, contudo, o autor para os erros advindos da ênfase indevida em um desses aspectos, quer no discurso, quer na estrutura social – o que pode levar a um determinismo social, tratando, neste caso, o discurso como mero reflexo da realidade ou, contrariamente, a ênfase na construção social do discurso, tomando-o como fonte idealizada do social.

É o discurso compreendido como prática social que nos possibilita apreender as dimensões políticas e ideológicas que também o constituem:

o discurso como prática política estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas [...] O discurso como prática ideológica constitui,

naturaliza, mantém e transforma os significados do mundo de posições diversas nas relações de poder. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 94).

A dimensão ideológica como constitutiva dos discursos é também ressaltada por Orlandi (2001, p. 47): “a ideologia faz parte, ou melhor, é a condição para a constituição do sujeito e dos sentidos.” Referenciando-se nas contribuições de Pecheux, a autora assinala que a característica comum da ideologia “é a de dissimular sua existência no interior de seu próprio funcionamento”, produzindo novas evidências subjetivas, fazendo aparecer como “transparente” aquilo que se “constitui pela remissão a um conjunto de formações discursivas que funcionam como uma dominante.” (ORLANDI, 2001, p. 46).

Assim, podemos constatar, por exemplo, como característica marcante nos documentos de políticas públicas dos organismos internacionais a presença do discurso fundador que re-significa o que veio antes e institui aí uma memória outra. (ORLANDI, 1993, p. 13). Tal “esquecimento” no domínio da enunciação dá a impressão de que o supostamente “novo” só poderia ser dito daquela maneira. Esse expediente tem sido caracterizado nas publicações sobre política educacional de organismos internacionais. O interesse do presente texto é precisamente contribuir para a construção de uma metodologia crítica para a análise de documentos, trabalhando no sentido de desfazer os efeitos dessa ilusão.

Nesse campo de mudança histórica nas formações discursivas, Fairclough (2001) localiza as possibilidades de mudança, pois se, por um lado, a dimensão ideológica é constitutiva das formações discursivas, por outro, as articulações entre diferentes ordens de discurso (interdiscursividade) não são harmônicas ou homogêneas; ao contrário, são relações tensas e contraditórias. Conforme diz o autor, uma consequência dessas lutas articulatórias “é que novos elementos são constituídos mediante a redefinição de limites entre os elementos antigos.” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 97).

Nosso empenho em mergulhar nos documentos a fim de compreender a complexa teia conceitual em torno da qual se estrutura a linguagem da reforma, pretende dar relevo aos processos intertextuais que constituem os discursos. Com Fairclough (2001), compreendemos que os processos de contestação e reestruturação de ordens de discurso são processos de luta hegemônica na esfera do discurso, afetados pela luta hegemônica no sentido

mais amplo, mas que também têm efeito sobre ela. Representa um esforço para evidenciar o silêncio que sempre acompanha as palavras. Este silêncio pode ser pensado como a respiração da significação. “Um lugar de recuo necessário para que se possa significar; para que o sentido faça sentido[...] Um silêncio fundador: silêncio que indica que o sentido pode sempre ser outro[...]” (ORLANDI, 1999, p. 83).

Notas

- 1 Publicações do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO) estão disponíveis no *website* <www.gepeto.ced.ufsc.br>
- 2 É interessante observar que no mesmo período foi lançado, no Brasil, um programa do Ministério do Trabalho, o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), antecessor do Plano Nacional de Qualificação do trabalhador (PNQ) que tinha como objetivos centrais promover a empregabilidade e a geração de renda.
- 3 Bricolage é a atividade de aproveitar coisas usadas, quebradas ou apropriadas para uso, em um novo arranjo ou em uma nova função. Lévi-Strauss introduziu este termo na linguagem antropológica para caracterizar a atividade mito-poética (DUTRA, 1989).
- 4 Consideramos importante incorporar no nosso Banco de Documentos também textos relacionados à política educacional oriundos de outros ministérios e órgãos não diretamente ligados à educação, como Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Ciência e Tecnologia, Organização Internacional do Trabalho (OIT), PNUD, Organização (OCDE), OEI, Câmara das Américas, Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco Mundial, entre outros.
- 5 Podemos citar como exemplo dessa situação em que um texto produzido em outro contexto passa a ser assimilado como “cartilha pedagógica” são os quatro pilares da educação propostos no *Relatório Delors* (1999) – aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a conviver – que passaram a ser referenciais para muitos educadores no Brasil.

- 6 A título de ilustração podemos mencionar as mudanças recentes no Reino Unido que trouxeram implicações muito diferentes para professores em sala de aula e diretores. Os últimos tiveram sua responsabilidade e poder sobre os primeiros aumentados (BALL, 1994).

Referências

- ADLER, M. *The paideia proposal*. New York: Macmillan, 1982.
- APPLE, M. W. *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.
- BALL, S. *Education reform. A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BELSEY, C. *Critical practice*. New York: Methuen, 1980.
- BOWE, R.; BALL, S. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- DAHRENDORF, R. et al *Report on wealth creation and social cohesion in a free society*. London: The Commission on wealth creation and social cohesion, 1995.
- DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1999. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.
- DUTRA, J. P. A utopia da mudança nas relações de poder na gestão de recursos humanos. In: FLEURY, Maria T. L.; FISCHER, Rosa (Coord.) *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.
- EDWARDS, R.; NICOLL, K.; TAIT, A. Migrating metaphors: the globalization of flexibility in policy. *Journal of Education Policy*, London, v. 14, n. 6, p. 617-630, nov. 1999.
- FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- FROWE, I. Persuasive forces: language, ideology and education. In: ANDREWS, R. (Ed.). *Rebirth of rethoric: essays in language, culture and education*. London: Routledge, 1992.

JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1997.

LEVIN, B. An epidemic of education policy: (what) can we learn from each other? *Comparative Education*, Abingdon, v.34, n. 2, p. 131-141,1998.

A NATION AT RISK. Report to the Nation and the Secretary of Education of the United States Department of Education by the National Commissions on Excellence in Education. Washington, Abril, 1983.

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

_____. *Discurso fundador*. Campinas, SP: Pontes, 1993.

_____. *A linguagem e seu funcionamento: as formas do discurso*. 4. ed. Campinas, SP: Pontes, 2001.

OZGA, J. *Policy research in educational settings: contested terrain*. Buckingham: Open University Press, 2000.

RICHARDS, C. et al. *Primary teaching: high status? high standards? a personal response to recent initiatives*. London: Falmer Press, 1998.

SCOTT, D. *Realism and educational research: new perspectives and possibilities*. London: Routledge Falmer, 2000.

TAYLOR, S. et al. *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge, 1997.

WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org> .>. Acesso em: 10 maio 2001.

_____. *Educational change in Latin America and the Caribbean*. World Bank: SHD. Disponível em: < <http://www.worldbank.org> .>. Acesso em: 23 set. 2000.

To decipher texts in order to understand policies: theoretical-methodological support for document analysis

Abstract:

This article discusses some theoretical concepts used by our research group to develop a method to analyze documents related to Educational Policy based on concepts, contents and discourses found in documents. The texts are only a starting point; we do not aim to conduct a pure discourse analysis, but our goal is to understand the policies through document analysis. We consider the discursive hegemony, the colonization of vocabulary of reform, the bricolage of concepts that seek to develop new lenses to interpret texts of the educational reform; to read what they say, but also to capture what they do not say. We understand texts as products and producers of political orientations. The meanings are not given in documents, they are produced by readers, they are found beyond the words that compose them. For this reason, we focus upon the preliminary versions of documents, complementary texts and the context in which official texts were produced, thus articulating macro and micro levels of analysis. In this approach, a document is not restricted to a single and harmonious reading. It is subject to multiple readings, it is not an object of passive consumption, but an object to be investigated by researchers in order to produce meaning.

Key words:

Politics-analysis. Educational policy. (Documents under analysis). Policy discourse.

Descifrar los textos para comprender la política: subsídios teórico-metodológicos para el análisis de documentos

Resumen:

En el presente artículo se discuten algunos subsídios teóricos utilizados por nuestro grupo de investigación para analizar la política. El desarrollo de un método de análisis documental de la política educativa está basado en los conceptos, los contenidos y los discursos presentes en los documentos. Los textos son solamente un punto de partida; nuestra meta no es realizar análisis del discurso, sino entender la política por medio del análisis documental. Discutimos la hegemonía discursiva, la colonización del vocabulario, el “bricolaje” de conceptos para desarrollar nuevas lentes para interpretar los textos de la reforma educativa; para leer lo que dicen, pero también para captar lo que “no dicen”. Entendemos los textos como producto y productores de las orientaciones de la política. Los significados no son dados en los documentos, son producidos, están antes y más allá de las palabras que los componen. Por esta razón, no focalizamos aisladamente un documento, sino en sus versiones preliminares, textos complementarios, así como el contexto de influencia y de la producción de textos, articulando el nivel macro y micro del análisis. En esta perspectiva, un documento no se restringe a un sentido único y armonioso. Al contrario, es abierto a las re-lecturas, y no es un objeto de la consumición pasiva, sino

un objeto para ser trabajado por los investigadores para producir sentido.

Palabras-clave:

Política educativa. Discurso. Análisis documental.

Eneida Oto Shiroma
Universidade Federal de Santa Catarina
EED/CED/UFSC
Campus Universitário – Trindade
88.040-600 Florianópolis, SC
E-mail: eneida@ced.ufsc.br

Roselane Fátima Campos
Rua das Hortências 181, casa 19
Bairro São Marcos
89.2140260 Joinville, SC
E-mail: rose_f_campos@terra.com.br

Rosalba Maria Cardoso Garcia
Universidade do Sul de Santa Catarina
Curso de Mestrado em Educação.
Av. Marcolino Martins Cabral, 39, Centro
88701-000 Tubarão, SC
E-mail: rosa_campeche@uol.com.br

Recebido em : 03/08/2005

Aprovado em: 05/08/2005