
RECONCEPTUALIZANDO O PARADOXO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: uma abordagem pós-moderna¹

Hope Pius Nudzor²

RESUMO

Uma revisão das correntes políticas e práticas educacionais indica um paradoxo na implementação das políticas. Os resultados das políticas quase sempre diferem significativamente dos objetivos pretendidos e dos dispositivos promulgados. Este artigo reconceptualiza esse fenômeno relativo às políticas, baseando-se no conceito pós-moderno de política, tanto como “texto” quanto como “discurso” como uma abordagem para entender e desmascarar a confusão e a natureza contestada dos processos das políticas educacionais. A escolha da abordagem se fundamenta em três fatores. Em primeiro lugar, a escolha é fundada na sua eficácia em explicar e legitimar as questões de poder no seio da arena de políticas. Em segundo lugar, a escolha está baseada no potencial da abordagem de integrar teorias sociais e políticas do discurso com abordagens mais linguisticamente orientadas para o estudo das políticas. Em terceiro, a preferência pela abordagem decorre de seu potencial de recorrer à linguagem como recurso para interpretar e/ou analisar questões sociais complexas.

Palavras-chave: paradoxo de políticas, gestão da mudança; pós-moderno; política como “texto”; política como “discurso”.

Uma análise das políticas e práticas educacionais atuais endossa a visão de um aparente paradoxo na implementação de políticas educacionais.³ Apesar de um tremendo investimento ser feito para produzir⁴ políticas, uma ampla evidência sugere que os atores das políticas são impermeáveis às informações sobre políticas. Agentes e implementadores de mudanças são, com frequência, vistos como seguindo diferentes agendas quando se trata da tarefa da implementação. Conforme habilmente afirmado por Sabatier e Jenkins-Smith,

¹ Tradução do artigo *Re-conceptualising the paradox in policy implementation: a post-modernist conceptual approach*, publicado em *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, v. 30, n. 4, dec, 2009, p. 501-513, realizada por Teresa Dias Carneiro (PUC-Rio), com revisão de Alice Casimiro Lopes e Elizabeth Macedo. Agradecemos ao autor a gentileza de autorizar a publicação desta tradução.

² Professor do Departamento de Estudos de Ensino Básico e da Infância, Universidade de Strathclyde, Glasgow, Reino Unido. E-mail: hope.p.nudzor@strath.ac.uk.

³ No contexto deste artigo, o que é descrito como “o paradoxo da implementação de políticas” tem duas facetas. Em um sentido, o fenômeno implica que as políticas não são implementadas como os definidores de políticas esperam. Em um sentido diferente e mais amplo, o rótulo expõe a visão de que as informações sobre políticas não são usadas por diferentes atores de políticas para alcançar intenções e/ou metas das políticas. Apesar de essas duas visões terem sido temas importantes para discussões fundamentais dentro dos estudos de políticas durante um período de tempo considerável, para os fins deste artigo, o foco está na exploração das perspectivas apresentadas na literatura sobre políticas para explicar a aparente disjunção entre intenções e propósitos de políticas na teoria e os resultados na prática.

⁴ No original, *enacting*, expressão que tanto se refere ao ato de decretar textos políticos, como se refere à atuação teatral, duplo movimento do processo de representar, sempre implicado em interpretação das interpretações. Ao longo do texto, optamos por traduzir *enact* como produzir ou criar.

as crenças essenciais dos definidores e implementadores de políticas não são afetadas por informações sobre políticas e a principal mudança nas políticas resulta mais de fatores externos como inflação e eleições (citado por Shulock, 1999, p. 228).

Este artigo reconceptualiza esse fenômeno em relação às políticas. Ele primeiro justapõe tanto a gestão da mudança quanto as perspectivas democráticas/participativas apresentadas na literatura sobre políticas para explicar a disjunção entre intenções de políticas na teoria e resultados na prática. Após isso, o artigo defende a conceptualização pós-moderna de políticas tanto como “texto” quanto como “discurso” como uma abordagem adequada para entender a natureza contestada dos processos políticos.

O artigo adota uma abordagem narrativa. Essa lógica decorre da necessidade de narrar as visões de pesquisadores sobre o paradoxo sobre políticas como uma história, enquanto param de forma intermitente para refletir sobre o que está sendo dito, suas interpretações e as implicações disso tudo. Isso então se coaduna com a visão da análise crítica como uma história, um relato situado (Jephcote & Davies, 2004) e um resultado da aplicação assídua do *self* da pessoa a histórias de autores e sua experiência de acontecimentos. A abordagem metodológica adotada também coincide com a visão de Nixon do papel do pesquisador como arqueólogo e astrólogo: um escavador e um vidente.

GESTÃO DA MUDANÇA E PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS JUSTAPOSTAS

Os que adotam a perspectiva da gestão de mudança acreditam que o paradoxo de implementação de políticas existe porque os definidores e implementadores de políticas e agentes de mudança não conseguem ou deixam de pôr em prática planos operacionais para garantir a implementação eficiente e efetiva de políticas promulgadas. Para essa escola de pensamento, a implementação de políticas não é apenas uma questão de definir um fim e deixar que os outros o alcancem. Este é um processo de interação, diálogo, *feedback*, modificação de objetivos, reciclagem de planos, tratamento de sentimentos e valores misturados, pragmatismo, micropolítica, frustração e confusão.

Everard, Morris e Wilson (2004), por exemplo, ressaltam a visão curta ou a pouca racionalidade dos atores das políticas como um fator fundamental que explica por que as tentativas de implementação de políticas falham. Segundo eles:

A primeira razão por que quem inicia a mudança com frequência não consegue garantir a conclusão exitosa de seus sonhos é que eles tendem a ser racionais demais. Desenvolvem na mente uma visão clara e coerente de onde querem estar e pressupõem que tudo o que têm a fazer é expressar a lógica para o mundo em palavras monossilábicas e todos imediatamente ficarão motivados a seguir sua liderança. Quanto mais vívida for a imagem mental da meta... mais provavelmente provocarão oposição e menos bem sucedidos serão na gestão do processo de mudança (p. 239-240).

Essas palavras fazem eco com as aparentes dissonâncias entre as percepções de definidores de políticas e dos que são afetados por elas. As palavras explicam o fato de que quase sempre os definidores (e talvez implementadores) de políticas fazem suposições acerca das causas das coisas, que diferem das relativas ao mundo das pessoas a quem essas políticas afetam. Daí a necessidade de eles se dirigirem não apenas ao mundo que vêem, mas também ao mundo que outras pessoas vêem, por mais desorientadas, perversas e distorcidas que sejam as perspectivas que eles pensam que os outros têm.

Fullan (1988, 2001), por seu lado, problematiza processos de implementação. Segundo ele, uma das fontes iniciais do problema é o comprometimento de os reformadores verem uma política desejada específica implementada, independentemente do fato de que o comprometimento com o que deve ser mudado com frequência varia inversamente ao conhecimento acerca de como trabalhar durante todo o processo de mudança. Para ele, entender o significado da implementação e seus problemas associados não é tão direto e racional quanto parece à primeira vista. Ele identifica a implementação como uma “variável”, em outras palavras, “prática mutável”, e vai além para explicar que este é o processo de alterar práticas existentes a fim de alcançar, mais efetivamente, certos resultados de aprendizagem desejados. Rist (2000) faz eco às palavras de Fullan. Ele ilustra a estrutura multidimensional de processos de implementação que muitos agentes de mudança e implementadores de políticas deixam de reconhecer e a que, conseqüentemente, deixam de aderir, não conseguindo implementar e gerir com sucesso políticas educacionais. Cita Pressman e Wildavsky (1984) para resumir as complexidades envolvidas na tarefa da implementação:

Políticas implicam em teorias. Sejam elas declaradas de maneira explícita ou não, as políticas apontam para uma cadeia de causa e efeito entre condições iniciais e conseqüências futuras... A implementação, então, é a capacidade de forjar ligações subsequentes na cadeia causal de forma a obter os resultados desejados (citado em Rist, 2000, p. 1007).

Huczynski e Buchanan (2001) estabelecem as causas da disjunção entre intenções de políticas na teoria e resultados na prática, entre outras coisas, como resistência à mudança. Citam as quatro razões de Bedian (1980) – interesses próprios tacanhos de indivíduos ou grupos na organização; mal-entendidos e falta de confiança no processo de mudança; avaliação contraditória da mudança e baixa tolerância à mudança – para exemplificar por que a mudança em organizações e instituições sofre forte resistência (2001, p. 599-601). Prosseguem a partir daí para projetar que, enquanto essas condições existirem em organizações, a mudança e/ou os resultados de políticas permanecerão para sempre parcialmente alcançados ou totalmente negligenciados.

Vista pelas lentes da gestão da mudança, essa perspectiva exemplifica o tipo de trabalho operacional e estratégico – por exemplo, educando e envolvendo ativamente pessoas com quem essas políticas se chocam no processo de implementação; atendendo às necessidades de treinamento e desenvolvimento de implementadores; tomando providências para reduzir a resistência à mudança; construindo culturas colegiadas e monitorando e avaliando de forma eficaz o processo de políticas, entre outros – que é preciso fazer para alcançar os resultados de políticas desejados. Não obstante, o maior ponto fraco dessa perspectiva reside no fato de que ela parece limitada em escopo e racionalidade quando não reconhece nem exemplifica o dinamismo sociocultural e político do processo de políticas. De forma semelhante, a perspectiva é comprovadamente sobredeterminística quando reduz o processo de elaboração de políticas a mudar rotinas de gestão. Ela pré-supõe, por exemplo, que depois que essas rotinas de gestão da mudança estiverem bem conceptualizadas, postas em prática e cuidadosamente continuadas, a implementação das políticas estará fadada ao sucesso, portanto, uma pressuposição positivista de “realidade objetiva” pronta para ser explorada (Denscombe, 2002; Gephart, 1999; Neuman, 2004). Como Trowler e Knight (2002) sucintamente apresentam, a abordagem técnico-racional das políticas supõe que, se energia suficiente puder ser extraída dos envolvidos por líderes entusiasmados com clara visão da mudança, então transformações em larga escala podem ser alcançadas relativamente rápido e de forma econômica (p. 144).

A perspectiva democrática/participativa, por outro lado, é uma contracrítica da perspectiva da gestão da mudança. Ela registra a reivindicação de que a disjunção percebida entre intenções de políticas na teoria e resultados na prática pode ser traçada na forma como a política é conceptualizada e posicionada para servir apenas a propósitos “tecnicistas”. Os proponentes dessa perspectiva argumentam que a globalização do capitalismo em anos recentes exerceu influência considerável sobre sistemas educacionais de países no mundo inteiro, levando a uma mudança de paradigma na liderança. Esse fenômeno, argumentam eles, tem resultado no processo de tomada de decisão se tornar uma atividade participativa compartilhada entre vários componentes de escolas

locais, isto é, professores, pais e membros dos comitês de administração escolar. Como tal, na opinião deles, a disjunção percebida entre intenções de políticas na teoria e resultados na prática se deve, em grande parte, ao fato de que a abordagem tradicionalista/racionalista deixa de levar em conta os papéis democráticos significativos desempenhados pelas políticas.

Uma das pesquisadoras cujo trabalho influenciou mais o estabelecimento dessa base teórica em apoio à perspectiva democrática/participativa foi Shulock (1999). Ela usa os dados sobre uso de análise de políticas pelas Comissões do Congresso de 1985 a 1994 nos EUA para testar a afirmação teórica de que a análise não é usada por definidores de políticas nem para resolver problemas nem para escolher alternativas na criação de políticas públicas. Apesar de o estudo de Shulock parecer um pouco afastado da questão em discussão, tem sérias implicações para a educação. As conclusões de seu estudo a levou a criticar a visão tradicional e racional do processo de políticas em favor de uma abordagem mais interpretativa/participativa. Ela defende que o fundamento racionalista do processo de políticas tradicional limita indevidamente nosso entendimento de análise de políticas e seu papel nos processos de criação e implementação de políticas. Afirma que a análise de políticas (e nesta, a implementação contextual da política) é usada de três formas não validadas pela visão tradicional. Para ela, a análise de políticas é usada: (1) como uma linguagem para enquadrar o discurso político; (2) como uma racionalização legítima para a ação legislativa quando a racionalidade esperada é inibida por ambientes decisórios do tipo “lata de lixo”; e (3) como um símbolo de processos de decisão legítimos que possam aumentar o apoio para os processos de governança em uma sociedade que valoriza a racionalidade (Shulock, 1999 p. 229). Enfatizando a importância dessa visão alternativa de políticas derivada da literatura contemporânea sobre processos de políticas, escreve ela:

A análise de políticas é mais uma ferramenta do processo democrático do que um processo de solução de problemas. Seu valor reside em sua contribuição para o entendimento que os cidadãos têm das questões e do processo político. Esses entendimentos podem afetar profundamente resultados de políticas e o apoio popular a esses resultados. A análise pode levar a melhores políticas se por “melhor” quisermos dizer mais responsivo para o público e apoiado por ele (Shulock, 1999, p. 227).

Assim, a perspectiva democrática/participativa proporciona um papel alternativo democrático/participativo de políticas baseado em um conjunto mais contemporâneo de premissas teóricas que identificam o processo de implementação como um instrumento eficaz do processo democrático, em vez de um processo de solução de problemas tipificado pela abordagem em estágios. No entanto, intrínseca a essa perspectiva está a crítica de que, apesar de o uso interpretativo e participativo de políticas (como a própria Shulock admite) não ser nem um uso

trivial nem ilegítimo de recursos de informação, esse tipo de uso não é o que os definidores de políticas e implementadores esperam alcançar. Em outras palavras, a perspectiva parece reproduzir a questão em discussão sem dar razões tangíveis para sua(s) possível(is) causa(s) de raiz.

RECONCEPTUALIZAÇÃO DO PARADOXO DE POLÍTICAS: UMA ABORDAGEM CONCEPTUAL PÓS-MODERNISTA

O que no contexto deste artigo é referido como sendo a abordagem conceptual pós-modernista é basicamente uma convocação a uma fundamental reconceptualização e redefinição de políticas, bem como de seu papel nos processos de tomada de decisão e implementação. Tal convocação se baseia no entendimento pós-modernista da sociedade contemporânea que enfatiza a existência de diferentes “mundos-vida” (*life-worlds*) (Trowler, 1998, p. 75) e a percepção de pequenas comunidades dentro de uma sociedade maior com seu próprio entendimento da natureza da realidade e de como continuar a viver. Os pesquisadores dessa tradição discutem que, apesar de investirmos pesadamente nos processos de elaboração de políticas, há falta de evidências verossímeis sugerindo que essas políticas façam alguma diferença na solução de nossa miríade de problemas. Eles enfatizam que, se as informações têm algum impacto sobre os resultados de políticas, isso acontece no longo prazo, porque “o significado das políticas é dado como certo e uma deterioração teórica e epistemológica é incorporada às estruturas analíticas construídas” (Ball, 1994, p. 15), dificultando, ou até impossibilitando, que dispositivos e intenções políticos sejam implementados e os resultados atingidos.

Desse ponto de vista, os adeptos dessa perspectiva habitam e propõem duas conceptualizações diferentes das políticas: políticas como “texto” e como “discurso”, com base no que vêm como um entendimento pós-moderno de questões sociais em que “*duas teorias são provavelmente melhores do que uma*”⁵ (Ball, 1994, p. 14) e, com essa premissa, defendem o que Olssen, Codd e O’Neil (2004) chamam de “teoria materialista da linguagem” – uma teoria que vê as políticas como sendo feitas de linguagem e, portanto, sendo uma prática social – como base para o entendimento de processos de políticas. Normalmente, a abordagem identifica o meio de implementação de políticas no cerne deste artigo com ou devido ao:

⁵ A distinção entre políticas como “texto” e como “discurso” está sugerida aqui e em outras partes deste artigo como se fossem posições diferentes. Não é assim que ocorre na literatura. Na verdade, Ball (1994), Corbitt (1997), Trowler (1998), Rist (2000), Walford (2000), Fontana (2002) e Olssen *et al* (2004) trazem as duas concepções associadas, assim como outros.

desafio de relacionar analiticamente o uso *ad hoc* do macro e o uso *ad hoc* do micro, sem perder de vista as bases e os efeitos sistemáticos e das ações sociais *ad hoc*: procurar as iterações embutidas no caos (Ball, 1994, p. 15).

Como “texto”, a concepção da política vai além tanto de textos escritos quanto falados para incluir todos os artefatos de comunicação humana. No entanto, para os fins deste artigo, as políticas como “texto” são entendidas como se referindo exclusivamente ao texto escrito e implicam o produto final das contestações, negociações, acordos e diálogos envolvidos na elaboração de políticas. Políticas como “texto” se constroem a partir de *insights* da teoria literária e reconhecem as formas complexas nas quais as representações textuais são codificadas como o resultado de compromissos e lutas. Declarações e documentos políticos como Trowler (1998), por exemplo, argumenta são sempre um resultado de lutas e acordos entre os diferentes indivíduos, grupos e interesses envolvidos no processo político. O caráter contestado e disputado das políticas, segundo ele, é evidente em dois níveis principais do processo político: os pontos de “codificação” e “decodificação”. Ele se refere ao nível de “codificação” como sendo o estágio inicial da elaboração formal de políticas, onde as ideias, valores e aspirações de ambos os atores-chave envolvidos no processo de políticas e as pessoas e os interesses que representam são extraídos e listados e recrutados via lutas, acordos, interpretações e reinterpretações públicas autorizadas. O estágio de “decodificação”, segundo Trowler (1998), é marcado pelas formas disputadas e complexas pelas quais as mensagens e resultados de políticas são interpretados pelos atores e implementadores de políticas nos contextos de sua própria cultura, ideologia, história, recursos e expertise (p. 78).

Vista sob essa luz, a concepção de “política como texto” parece rejeitar a abordagem “técnico-empírica” para entender a implementação de políticas onde houver uma busca pelo que Walford (2000, p. 124) chama de intenções autorais que supostamente estão por trás do texto. Em vez disso, reitera o ponto de que textos são feitos de linguagem e como tal contêm significados diferentes, contradições e omissões estruturais e que a pluralidade de leituras passíveis ou prováveis de serem produzidas são em si mesmas indicativas da existência de uma pluralidade de leitores (Codd, 1988, p. 238). Isso, contudo, não implica, como muitos proponentes dessa perspectiva teórica acreditam, que qualquer “leitura” do texto é possível e de fato válida. Isso expressa a ideia de que, apesar de autores de textos não poderem controlar completamente os significados que atribuem a seus textos, fazem um esforço razoável para exercer esse controle pelos meios de que dispõem. Como Walford (2000, p. 125) coloca, “*apenas uma gama limitada de leituras é possível, mas essa gama permite uma diversidade de formas de implementação*”.

Assim, na medida do que, no contexto deste artigo, é descrito como sendo o paradoxo da implementação de políticas, a concepção de política como “texto” é importante por três motivos. Em primeiro lugar, endossa a rejeição das “suposições idealista e tecnocrática” (Olssen *et al.*, 2004, p. 60), corroborando concepções tradicionais pelas quais a política é concebida e operacionalizada como uma ferramenta de solução de problemas criada para retificar questão(ões) de interesses particulares (Dale, 1989). Em outras palavras, a concepção apoia a visão dos pesquisadores que entendem as políticas não como a expressão de afirmações políticas das formas de ação que os definidores e administradores de políticas têm que seguir, como a visão “tradicional” ou “tecnocrática” gostaria de nos fazer acreditar. Em vez disso, essa concepção nos ajuda a ver o processo de políticas como um terreno contestado envolvendo confusão, negociações e acordos.

Em segundo lugar, essa concepção traz para o primeiro plano a ideia de que as políticas, por sua própria natureza, podem ser alteradas e se transformar, em face de modificações em seus contextos ao longo do tempo. O caráter contestado e negociado do processo de políticas pressupõe que, num certo tempo, as representações das políticas são passíveis de serem alteradas e se transformar, tal como os atores, os intérpretes-chave e as interpretações e significados possíveis que os atores atribuem às políticas (Ball, 1994, p. 17).

Em terceiro lugar, a concepção implica invariavelmente ser muito raro que um texto, nessa política contextual, seja obra de uma só pessoa e, assim sendo, para qualquer texto, uma pluralidade de leitores tem que necessariamente produzir uma pluralidade de leituras (Codd, 1988). As diferenças na interpretação de textos de políticas emergem da dificuldade que os autores de políticas enfrentam em sua tentativa de controlar o significado e alcançar uma leitura “correta” de seus textos. Os próprios textos, como Ball (1994, p. 16) sustenta, não são necessariamente claros, fechados ou completos e, portanto, supor que um texto pode realmente ter um significado único ou retratar as intenções reais do(s) autor(es) é corroborar o que Olssen *et al.* (2004, p. 60) se referem como sendo a “falácia intencional”: defender que o significado do texto literário corresponde ou pode ser entendido como sendo uma evidência do que o(s) autor(es) pretende(m) expressar.

Assim, a concepção de política como “texto” indica de forma bem clara que as políticas são como locais de lutas, negociação e diálogo, pois mostram traços de discursos que diferem e ideologias em contraposição e em disputa pela prevalência. Ao conceptualizar a política educacional dessa forma, portanto, os pesquisadores que adotam um entendimento pós-moderno da sociedade contemporânea para ajustar uma perspectiva sobre o paradoxo da implementação de políticas parecem enfatizar a importância da agência social da luta e do comprometimento e sua relação com o entendimento das diferentes formas como as políticas são lidas.

Políticas como “discurso”, por outro lado, são utilizadas para significar como ideias e proposições presentes nos textos das políticas são interpretados e a forma como o processo constrange os significados “pretendidos” desses textos. Reconhecer “políticas como discurso” basicamente instiga e enfatiza uma visão pós-moderna das maneiras pelas quais o discurso disponível para nós como pessoas limita e molda nossas visões e perspectivas sobre o mundo (Trowler, 1998, p. 79). Essa ideia, segundo Walford (2000), “*se liga às de Foucault (1977) e muitos outros e enfatiza as limitações sobre o que pode ser dito e pensado, e também de quem fala, quando, onde e com qual autoridade*” (p. 125). Relacionada particularmente com a questão em debate neste artigo, a concepção se baseia nas formas como os efeitos limitadores do contexto discursivo estabelecidos pelos definidores de políticas vem para o primeiro plano nos processos de implementação e institucionalização de políticas (Trowler, 1988).

Como definição, os pesquisadores nessa tradição conceptual entendem o discurso como incorporando o significado e o uso de proposições e palavras (isto é, o modo como as ideias são expressas). Eles entendem o discurso como se referindo à linguagem como uma prática social determinada por estruturas sociais. Nessa concepção, sugerem que os discursos, nessas políticas contextuais, não meramente representam a realidade social, mas ajudam também a criá-la. Para esses pesquisadores, no processo de representação da realidade, os discursos disfarçam a natureza criada da realidade social negando ou limitando os recursos de linguagem necessários para possibilitar pensar em alternativas e descrevê-las.⁶ Essa ideia de discurso criando e constituindo a realidade (isto é, os objetos sobre os quais falamos) é reiterada por Foucault cuja obra forma o alicerce para autores subsequentes na identificação e conceptualização das políticas como discurso. Ele comenta:

discursos são práticas que sistematicamente formam os objetos dos quais falamos...
Discursos não são sobre objetos; não identificam objetos, eles os constituem e, ao fazê-lo, ocultam suas próprias invenções (1977, p. 49).

Ao enfatizar como os discursos no processo de criação da realidade social ocultam suas próprias identidades e, portanto, limitam e moldam nosso próprio entendimento e iniciativas sobre as questões, Foucault (1974), em outra discussão, acrescenta:

⁶ É necessário reconhecer que o argumento (sobre políticas como discurso) é retratado de forma bem estreita aqui para parecer como se as políticas apenas produzissem discursos e não fossem, em si, um produto do discurso. Isto é, na verdade, uma super-simplificação da concepção. Tomando o discurso sobre/de “políticas de metas” na educação como exemplo, os proponentes da concepção das políticas como “texto” e “discurso” argumentariam que isso surgiu de discursos mais amplos sobre padrões e melhoria no aproveitamento escolar que são, em si, derivações de discursos mobilizados a partir da literatura de pesquisas sobre melhoria do aproveitamento e progresso escolar, apropriada de uma forma altamente seletiva para servir a interesses políticos particulares.

Não falamos um discurso, ele nos fala. Somos as subjetividades, as vozes, o conhecimento e as relações de poder que um discurso constrói e permite. Não “sabemos” o que falamos, “somos” o que falamos e fazemos... somos falados pelas políticas, assumimos as posições construídas para nós dentro das políticas (p. 49).

O que essa concepção de políticas, principalmente em relação ao paradoxo de implementação de políticas, significa é que o que os definidores de políticas e atores em geral podem fazer, e efetivamente fazem (como Trowler, 1998, também acredita), normalmente restringe o modo como pensamos e agimos em relação às políticas. Assim, isso exemplifica o argumento de que, apesar de os atores de políticas na prática estarem inseridos em vários discursos discordantes e contraditórios, alguns dos discursos dentro dos quais eles estão inseridos são mais dominantes do que outros e que “os discursos apoiados pelo Estado têm uma dominância óbvia em circunstâncias ligadas à lei e aos Atos do Parlamento” (Walford, 2000, p. 125). Ball (1994) explica esse ponto de maneira muito mais sucinta. Tomando a educação como um caso em discussão, ele argumenta que conceptualizar as políticas como discurso significa que um conjunto específico de intelectuais habita, dissemina e legitima a nova “ciência” e ideias (como disciplina, qualidade de ensino, uso eficiente de recursos e escolaridade, para mencionar apenas alguns) que têm a ver com o alcance de objetivos de aprendizagem. Em relação às pessoas afetadas por essas ideias, explica que só podem ser capazes de conceber as possibilidades de reação na e por meio da linguagem, dos conceitos e do vocabulário que o discurso lhes disponibiliza⁷. Reiterando a natureza discursiva de “políticas como discurso”, conclui ele:

os efeitos da política são principalmente discursivos, eles mudam as possibilidades que temos de pensar “de outra forma”, limitando assim nossas reações à mudança e nos leva a entender erroneamente o que a política é entendendo erroneamente o que ela faz... as políticas como discurso podem ter os efeitos de redistribuir a “voz”, então não importa o que algumas pessoas dizem ou pensam, e apenas determinadas vozes podem ser ouvidas como significativas ou tendo autoridade (Ball, 1994, p. 23).

Assim sendo, a conceptualização pós-moderna de políticas tanto como “texto” quanto como “discurso” ajuda a exemplificar e reiterar o argumento de que o que é chamado de “paradoxo de implementação de políticas”, no contexto deste artigo, é um fenômeno natural de políticas resultante de contextos e/ou mudanças discursivos que emergem conforme as políticas são criadas. Isso necessita ser reconhecido e esforços conjuntos precisam ser feitos para administrar seus efeitos sobre processos políticos. Trowler (1998, p. 77), por exemplo, apoia essa visão. Ele discute que a

⁷ Novamente, veja a nota 3 para uma ilustração mais fundamentada e muito mais ampla da concepção de política como “discurso”.

conceptualização da questão política dessa forma é uma tentativa muito útil para não perder de vista tanto a maneira como o comportamento e as ideias são restringidos por fatores externos ao indivíduo – políticas como discurso – quanto a liberdade relativa que os indivíduos têm de mudar as coisas – políticas como texto. Ball (1994) endossa as opiniões de Trowler. Enfatiza que a concepção é uma demonstração, por exemplo, da relação entre textos de políticas em nível governamental e como esses textos de políticas são lidos nas escolas. Reitera que a ideia de políticas como “texto” enfatiza a agência social do processo de políticas. Isto é, desenvolve o argumento “de que há lutas, disputas, conflitos e ajustes reais no processo de políticas e que estes ocorrem em um terreno pré-estabelecido” (1994, p. 23). Ele explica ainda que, como “texto”, a concepção mostra que existem lutas reais em relação à interpretação e à promulgação de políticas devido à natureza e ao caráter contestado, opaco, mutável e negociado do processo político. “Políticas como discurso”, segundo Ball (1994), sustentam as molduras discursivas e em constante mudança dentro das quais essas lutas são travadas e como isso articula e restringe a interpretação e a promulgação das políticas.

O ponto fraco inerente à concepção pós-moderna de políticas, tanto como “texto” quanto como “discurso”, reside no fato de que o modelo é tentativo (Walford, 2000), ao buscar “*substituir o projeto teórico modernista de parcimônia abstrata por um projeto bem mais pós-modernista de complexidade localizada*” (Ball, 1994, p. 4) e, no processo, deixa de levar em consideração o que Ozga (2000) chama de “quadro maior”. Em outras palavras, a perspectiva parece ter priorizado a interação dos atores no processo de elaboração de políticas em relação à tarefa da implementação. Trowler (1998, p. 80) captura esse ponto fraco de forma mais sucinta. Ele ressalta que a perspectiva pós-moderna e, na verdade, todas as abordagens fenomenológicas das políticas, entre outras coisas, superestimam o arbítrio dos atores de nível inferior e deixa de reconhecer que o nível superior estabelece as regras de base para negociações.

Apesar de essa crítica ser bem essencial e condenatória, para o propósito deste artigo, a defesa de Ball da perspectiva e do modelo pós-modernos é particularmente relevante. Apesar de parecer não ter se oposto frontalmente a essa crítica, ele argumenta particularmente contra a abolição de certas formas e a concepção de ação social alegando que são simplesmente bizarras, teoricamente desafiadoras ou difíceis. A questão para ele, e também no que concerne a este artigo, é a necessidade última e a urgência de “relacionar analiticamente o uso *ad hoc*” de dois níveis (níveis macro e micro) com uma visão do entendimento dos processos das políticas e, o que é mais importante, se dar conta de por que a questão política em disputa existe. O argumento, portanto, e como Ball também indica, é o da responsabilização pela agência em um mundo restrito e mostrar como agência e estrutura estão implícitas uma na outra.

POLÍTICAS COMO “TEXTO” E “DISCURSO”: UMA ABORDAGEM CONCEPTUAL PARA O ENTENDIMENTO DOS PROCESSOS DE POLÍTICAS

Conforme mostrado nos exemplos acima, a conceptualização de políticas tanto como “texto” quanto como “discurso” tem geralmente ajudado a elucidar as razões para a disjunção percebida entre intenções e propósitos de políticas na teoria e resultados na prática. No entanto, dados o contexto e o objetivo deste artigo, os seguintes três argumentos também demonstram a argumento específico para a eficácia da concepção em fornecer um entendimento conceptual da dinâmica dos processos de políticas e as formas pelas quais as políticas e a prática existem em relação dinâmica e iterativa.

Em primeiro lugar, conceptualizar a política educacional tanto como “texto” quanto como “discurso” expõe e legitima a questão do “poder” e seus usos e as relações entre os vários atores dentro do processo de políticas. Como “texto”, a política educacional é concebida como um processo multidimensional envolvendo lutas, contestações e negociações, enquanto que, como “discurso”, é entendida como o que pode ser dito e pensado e por quem, quando, onde e com que autoridade (Foucault, 1977, p. 125). O que essa concepção de política quer dizer é que, apesar de vozes múltiplas e concorrentes poderem ser e serem sempre ouvidas no processo de políticas, na verdade apenas determinadas influências e agendas são reconhecidas como autorizadas. As políticas normalmente postulam uma reestruturação, redistribuição e disrupção de relações de poder, de forma que pessoas diferentes podem e não podem fazer coisas diferentes num dado momento durante todo o processo. Ball (1994) ressalta essa questão de poder e como ela afeta a tarefa de implementação quando diz:

[No processo político] apenas certas influências e agendas são reconhecidas como legítimas, apenas certas vozes são ouvidas em qualquer ponto no tempo... a tergiversação e a dissensão ainda ocorrem com a tagarelice de vozes “legítimas” e às vezes os efeitos da tergiversação e da dissensão resultam em enevoamento de significados dentro de textos e em confusão pública e disseminação da dúvida (p. 16).

Como uma abordagem à conceptualização de políticas, portanto, a concepção de política tanto como “texto” quanto como “discurso” não apenas ajuda a trazer para o primeiro plano, e toca nas vozes legítimas no processo das políticas, como também expõe e exemplifica como a questão do poder e seu exercício afeta os processos de elaboração e de implementação de políticas, de um modo geral.⁸

⁸ Vale a pena acrescentar que não apenas linguagem e poder estão em primeiro plano a partir da perspectiva das políticas como “texto” e como “discurso”, mas também que a concepção aponta para a importância do(s) contexto(s) e como os discursos são produzidos a partir de contextos históricos e materiais particulares. (Veja, por exemplo,

De maneira semelhante, diferentemente da concepção de discurso de Foucault que se tornou o alicerce para os analistas do discurso, a concepção de educação permite a análise linguística e discursiva de questões sociais. Assim, a abordagem de Foucault contribuiu imensamente para a análise do discurso, focando principalmente na análise social e política de práticas discursivas como sistemas de regras. No entanto, como Fairclough (1992, 1995, 2001c) aponta, sua abordagem negligencia a análise textual do discurso. Ela deixa de ressaltar e se engajar na análise textual de instâncias reais do que é dito e escrito. Como uma abordagem para a conceptualização de questões sociais, a concepção de políticas como “texto” integra as teorias sociais e políticas do discurso com abordagens mais linguisticamente orientadas para a análise do discurso. Também exige que seja dada atenção à relação entre textos e os domínios mais amplos do discurso e práticas sociais às quais os textos pertencem. Por outro lado, como parte da prática discursiva, a concepção de “políticas como discurso” normalmente toca e ilustra os processos e características linguísticos e intertextuais e vai além destes para exemplificar as relações interpessoais de poder envolvidas nos processos de produção, distribuição e consumo de textos e de como isso causa impacto sobre os processos de políticas

Todos esses processos, como Fairclough (1992, p. 71) coloca, são sociais e exigem referência a ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares dentro dos quais o discurso, nesse caso, políticas, são gerados.

Em terceiro lugar, como uma abordagem para entender processos de políticas, a concepção é útil porque se baseia na linguagem como um recurso para a análise de questões sociais. Para usar a expressão de Kress (1989), esse modelo vê a linguagem e, na verdade, as políticas, como uma “semiótica social” e como um recurso para o significado, envolvido de forma central no processo pelo qual os seres humanos negociam, constroem e mudam a natureza da experiência social. Vista dessa forma, a unidade constante da linguagem e outras questões sociais, como Wodak (2001) habilmente ressalta, garante que a linguagem esteja entrelaçada no poder social de várias formas: “indexando e expressando o poder, envolvida onde haja disputa sobre o poder e como um desafio ao poder, bem como fornecendo um meio bem articulado para diferenças no poder em estruturas hierárquicas” (p. 11). A questão crítica aqui, é claro, é se as questões ou políticas sociais podem ser reduzidas à linguagem. Em outras palavras, como a linguagem é usada ou retratada como um recurso na análise crítica das políticas? Fairclough (1995) nos ajuda com uma resposta. Ele explica que, ao ver a linguagem como discurso e como prática social ou vice-versa, estamos nos

Fairclough, 2001b, 2001c, 2003; Lauder, Brown & Halsey, 2004; Lingard, Rawolle & Taylor, 2005, para uma discussão detalhada desse argumento igualmente significativo.)

comprometendo não só com a análise de textos, não só com a análise de processos e interpretação, mas também com a análise da relação entre textos, processos e suas condições sociais (tanto as condições imediatas do contexto situacional quanto as condições mais remotas de estruturas institucionais e sociais). O que isso significa, num certo sentido, é que qualquer pessoa que tenha interesse nas relações de poder na sociedade moderna não pode se dar ao luxo de ignorar a linguagem. Como Fairclough (2001a, b, c) mais uma vez enfatiza, a linguagem contribui para a dominação de algumas pessoas por outras. Ela se baseia em suposições do senso comum, e nas formas pelas quais essas suposições podem ser ideologicamente moldadas por relações de poder (2001c, p. 3). A concepção de políticas tanto como “texto” quanto como “discurso” é, portanto, útil não apenas para ajudar a mostrar como as políticas são criadas em vários níveis, mas também para aumentar a consciência das pessoas sobre as formas como seu uso da linguagem contribui para a dominação do outro.

CONCLUSÃO

Este artigo proporcionou um *insight* sobre a questão do paradoxo na implementação de políticas. Como conclusão, os seguintes pontos gerais sobre o foco e/ou o objetivo do artigo podem ser enfatizados. Em primeiro lugar, este artigo exemplificou as dicotomias entre a gestão da mudança e as perspectivas democrática/participativa apresentadas por pesquisadores e especialistas em políticas para explicar e desmistificar a aparente disjunção entre os propósitos e intenções de políticas, definidas, para a implementação e os resultados na prática. A perspectiva da gestão da mudança identifica os tipos de trabalhos operacionais e estratégicos que precisam ser feitos para que a mudança ocorra e é, portanto, criticada por ser claramente determinística e negligenciar e/ou perder o dinamismo sociocultural e político do processo das políticas. A perspectiva democrática/participativa fornece uma contracrítica para a perspectiva da gestão da mudança e ao que, no contexto deste artigo, está sendo referido como o próprio “paradoxo das políticas”. A perspectiva discute que as políticas atuam como linguagem para enquadrar o discurso político e para engajar as pessoas em processos de democratização, em vez de no intento tradicional de solução de problemas incorporado na abordagem de gestão de mudança das políticas. No entanto, a perspectiva é criticada partindo da premissa de que a função democrática/participativa alternativa das políticas aludida não é, ou não poderia ser, o que os atores das políticas esperam alcançar.

Em segundo lugar, o artigo reconceptualizou o paradoxo na implementação das políticas usando a conceptualização pós-moderna de políticas tanto como “texto” quanto como “discurso”. Usando essa abordagem, o artigo pressagia que o que é referido como o “paradoxo de

implementação de políticas” é um fenômeno natural de políticas que ocorre em resultado de contextos e/ou mudanças discursivos que emergem conforme as políticas vão sendo produzidas. Isso precisa ser reconhecido e esforços conjuntos devem ser feitos para administrar seus efeitos sobre processos de políticas.

Por fim, o artigo ressalta a conceptualização pós-moderna de políticas como “texto” e como “discurso” como uma abordagem adequada para entender e desmascarar a desordenação e a natureza contestada de processos de políticas baseados nos três fatores a seguir:

- sua eficácia em explicar e legitimar as questões de poder dentro da arena política;
- seu potencial na integração de teorias sociais e políticas de discurso com abordagens mais linguisticamente orientadas para a análise do discurso e
- seu potencial para se basear na linguagem como um recurso para a análise de questões sociais.

Agradecimentos

Agradeço ao Conselho de Pesquisas Econômicas e Sociais (*Economic Social Research Council* – ESRC) por me conceder bolsa de pesquisa para a divulgação da minha pesquisa de doutorado da qual este artigo emanou. Também sou agradecida ao professor Donald Christie por seu meu mentor e crítico construtivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACCHI, C. *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: Sage, 1999.
- BALL, J.S. *Education reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham, UK: Open University Press, 1994.
- CODD, J.A. The construction and deconstruction of educational policy documents. *Journal of Education Policy*, n. 3, p. 235-247, 1988.
- CORBITT, B. Implementing policy for homeless kids in school: Reassessing the micro and macro levels in the policy debate in Australia. *Journal of Education Policy*, n. 12, p. 165-176, 1997.
- DALE, R. *The state and education policy*. Milton Keynes, UK: Open University Press, 1989.
- DENSCOMBE, M. *Ground rules for good research: A ten point guide*. Milton Keynes, UK: Open University Press, 2002.
- EVERARD, K.B.; MORRIS, G. & WILSON, I. *Effective school management*. 4. ed. London: Paul Chapman Publishing, 2004.
- FAIRCLOUGH, N. *Discourse and social change*. London: Polity Press, 1992.
- _____. *Critical discourse analysis: the critical study of language*. London: Longman Group, 1995.
- FAIRCLOUGH, N. *The discourse of new labour: critical discourse analysis*. In: WEATHERALL, M.; TAYLOR, S. & YATES, S. (Eds.). *Discourse as data: a guide for analysis*. London: Open University Press, 2001a. p. 229-266.
- FAIRCLOUGH, N. The dialectics of discourse. *Textus*, n. 14, p. 231-242, 2001b.
- _____. *Language and power*. 2. ed. Harlow, UK: Pearson Education, 2001c.
- _____. *Analysing discourse and text: Textual analysis for social Research*. London: Routledge, 2003.
- FONTANA, A. Postmodern trends in interviewing. In: GUBRIUM, J.F. & HOLSTEIN, J.A. (Eds.). *Handbook of interview research: Context & method*. London: Sage, 2002. p. 161-175.
- FOUCAULT, M. *The order of things*. London: Tavistock, 1974.
- _____. *The archaeology of knowledge*. London: Tavistock, 1977.
- FULLAN, M. Research in to educational innovation. In: GLATTER, R.; PREEDY, M.; RICHES, C. & MASTERTON, M. (Eds.). *Understanding school management*. Milton Keynes, UK: Open University Press, 1988. p. 195-211.

-
- FULLAN, M. *The new meaning of educational change*. 3. ed). London: Routledge Falmer, 2001.
- GEPHART, R. *Paradigms and research methods*. London: Research Method Forum, 1999. Disponível em: <http://www.aom.pace.edu/rmd/1999>. Acesso 04 mar. 2005.
- HENRY, M.; LINGARD, B.; RIZVI, F.; & TAYLOR, S. *OECD, globalization and internationalisation*. Sydney: Allen & Unwin, 2001.
- HUCZYNSKI, A.; & BUCHANAN, D. *Organizational behaviour*. An introductory text. (4. ed.) London: Pearson Education, 2001.
- JEPHCOTE, M. & DAVIES, B. Recontextualizing discourse: an exploration of the working of the meso level. *Journal of Education Policy*, n. 19, p. 547-564, 2004.
- KRESS, G. (1989). *Linguistic processes in sociocultural practices*. (2. ed.) Oxford, UK: Oxford University Press, 1989.
- LADWIG, J. For whom this reform? Outlining educational policy as a social field. *British Journal of Sociology of Education*, 15, p. 341-363.
- LAUDER, H.; BROWN, P.; & HALSEY, A.H. Sociology and political arithmetic: some principles of a new policy science. *British Journal of Sociology*, n. 55, p. 3-22, 2004.
- LINGARD, B., RAWOLLE, S.; & TAYLOR, S. Globalizing policy sociology in education: Working with Bourdieu. *Journal of Education Policy*, n. 20, p. 759-777, 2005.
- NEUMAN, W.L. *Basics of social science research: Qualitative and quantitative approaches*. Boston: Pearson Education, 2004.
- NIXON, J. Public educators as interpretive critics: Edward Said and Raymond Williams. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, n. 29, p. 143-157, 2008.
- OLSEN, M.; CODD, J.; & O'NEIL, A. *Education policy: globalization, citizenship and democracy*. London: Sage, 2004.
- OZGA, J. *Policy research in educational settings: contested terrain*. Buckingham, UK: Open University Press, 2000.
- RIST, R.C. Influencing the policy process with qualitative research. In: DENZIN, N.K. & LINCOLN, Y.S. (Eds.). *Handbook of qualitative research*. (2. ed.) London: Sage, 2000. p. 1001-1017.
- SHULOCK, N. The paradox of policy analysis: If it is not used why do we produce so much of it? *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 18, p. 226-244, 1999.
- TAYLOR, S.; RIZVI, F.; LINGARD, B. & HENRY, M. *Educational policy and the politics of change*. London: Sage, 1997.
- TROWLER, P. *Education policy: A policy sociology approach*. Eastbourne, UK: The Gildridge Press, 1998.
- TROWLER, P.; & KNIGHT, P.T. Exploring the implementation gap: theory and practices in change interventions. In: TROWLER, P.R. (Ed.). *Higher education policy and institutional change: Intentions and outcomes in turbulent environments*. Buckingham, UK: SRHE and Open University Press, 2002. p. 142-163.
- WALFORD, G. *Policy and politics in education: sponsored grant-maintained schools and religious diversity*. Aldershot, UK: Ashgate, 2000.
- WODAK, R. What CDA is about? A summary of its history, important concepts and its developments. In: WODAK, R. & MEYER, M. (Eds.). *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage, 2001. p. 1-13.

RE-CONCEPTUALISING THE PARADOX IN POLICY IMPLEMENTATION: A POST-MODERNIST CONCEPTUAL APP

ABSTRACT

A review of education policy and practice indicates a paradox in policy implementation. Policy outcomes most often differ significantly from intended purposes and provisions enacted. This paper re-conceptualizes this policy phenomenon, drawing on the post-modernist conception of policy as both 'text' and 'discourse' as an approach for understanding and unmasking the messiness and contested nature of education policy processes. The choice of approach is based on three factors. First, the choice is grounded in its efficacy in explicating and legitimating the issues of power within the policy arena. Second, the choice is based on the potential of the approach in integrating social and political theories of discourse with more linguistically oriented approaches to the study of policy. Third, the preference of approach follows from its potential to draw on language as a resource for reading into and/or analyzing complex social issues.

Keywords: policy paradox; change management; post-modern; policy as 'text' and 'discourse'.