



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
www.cecs.uminho.pt

**Análises de discurso em política ambiental – conceitos,
instrumentos e implicações***

Anabela Carvalho

Professora Auxiliar

carvalho@ics.uminho.pt

Universidade do Minho
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
Campus de Gualtar
4710-057 Braga
Portugal

*CARVALHO, A. (1999) "Análises de discurso em política ambiental – conceitos, instrumentos e implicações", *Cadernos do Noroeste*, vol. 12 (1-2), Centro de Ciências Históricas e Sociais da Universidade do Minho, p. 237-266

Resumo

O campo da análise de discurso propõe conceptualizações e instrumentos que em muito contribuem para compreender a construção e funcionamento das realidades políticas. Com base na comparação de três abordagens a questões de política ambiental, este artigo sugere uma reflexão sobre a diversidade de perspectivas e pressupostos teóricos neste campo. Começa-se por debater a noção de discurso adoptada por diferentes autores, seguindo-se uma análise da relação entre agentes e estruturas. Os conceitos empregues nesta área como instrumentos analíticos, tais como ‘frame’, história e ‘story-line’, merecerão uma atenção detalhada. Finalmente ilustra-se o valor da teoria e análise de discurso para analisar práticas e processos políticos.

Palavras-chave: análise de discurso; política; ambiente

Análises de Discurso em Política Ambiental - Conceitos, Instrumentos e Implicações

1. Introdução

O que se entende por discurso? Como é que o discurso - político, por exemplo - pode ser desconstruído e analisado? Questões tão basilares como estas recebem respostas muito díspares, e nem sempre claras, da parte de diferentes autores que trabalham a análise de discurso. Por razões desta ordem, este campo de investigação tem sido ocasionalmente criticado por falta de precisão e excessiva flexibilidade. A teoria e análise de discurso são reconhecidamente fundamentais para a compreensão da construção social da realidade, e a variedade de abordagens que se enquadram neste domínio é intelectualmente estimulante. Porém, tal não poderá ser sinónimo de permissividade e falta de rigor. Naturalmente, requiere-se uma utilização consistente e fundamentada de conceitos e de opções teóricas. Este texto pretende ser uma contribuição neste sentido.

A natureza discursiva das próprias disciplinas pode ser desconstruída. Explorando as premissas, categorias e procedimentos empregues no campo da análise de discurso podem identificar-se pontos de convergência e divergência, e promover formas de os articular de forma produtiva. O objectivo deste artigo é explorar alguns dos aspectos que unem e que dividem o domínio da análise de discurso, e apontar pistas para novas aplicações empíricas de pressupostos teóricos.

Nas páginas que se seguem procurarei analisar comparativamente as abordagens à análise de discurso propostas pelos três seguintes autores: Hajer, *The Politics of Environmental Discourse* (1995), Litfin, *Ozone Discourses* (1994) e Roe, *Narrative Policy Analysis* (1994). As razões para me centrar nestes estudos relacionam-se com o facto de combinarem um trabalho teórico profundo e inovador com pormenorizadas análises empíricas de questões ambientais.

Antes de passarmos a atentar em detalhe às formas de tratamento do discurso pelos três autores seleccionados consideremos a questão nuclear do nível de análise. Parte da diversidade teórico-metodológica em análise de discurso

decorre do facto dos autores situarem a sua investigação em níveis distintos. Contudo, esta questão é raramente explicitada.

Com relevo para o estudo da política, existem dois tipos principais de análise de discurso, que se centram naquilo que designarei como níveis textual e trans-textual. Em primeiro lugar, há um conjunto de autores que está particularmente preocupado com os textos em si. Apesar de considerarem aspectos inter-textuais (referências a outros textos), bem como aspectos extra-textuais (influências que o texto possa receber de contextos políticos, económicos ou culturais), estas análises debruçam-se essencialmente sobre cada texto individualmente, tomando-o como objecto de análise distinto. O objectivo destas análises é compreender como é que o significado é codificado no texto (e, nalguns casos, como é que potencialmente pode ser descodificado, ou recebido). A maior parte dos analistas que desenvolvem este tipo de micro-análise empregam uma perspectiva sincrónica - isto é, centram-se num momento no tempo. Um exemplo deste tipo de análise é van Dijk (por ex., 1988); em larga medida, Fairclough (por ex., 1995) pode também ser incluído neste grupo.

Em contraste, vários investigadores levam a cabo uma análise de discurso trans-textual. Desenvolvendo análises diacrónicas, que examinam a evolução de uma questão ao longo do tempo, estes estudos ocupam-se dos problemas de permanência e mudança na política, e sobre como se relacionam com o discurso. O alvo da atenção não são textos individuais, mas a relação entre textos, práticas e actores sociais. Este tipo de análise debruça-se, por exemplo, sobre a circulação de ideias (tal como são encorporadas em textos), e o seu impacto em instituições e políticas. Litfin (1994), Roe (1994) e Hajer (1995) situam-se neste nível macro de análise de discurso.

Procurarei efectuar uma leitura crítica destes três estudos avaliando o potencial de cada um, detectando tensões e problemas, e sugerindo formas de os ultrapassar. Uma análise sistemática ajudará a compreender os pontos fortes e frágeis de cada forma de investigação, e trabalhar no sentido de construir um quadro de análise que possa integrar aspectos positivos das diversas abordagens.

2. Litfin, Hajer e Roe - apresentação geral

Começamos com uma síntese dos objectivos, abordagens e tradições teóricas de cada um dos autores escolhidos. Esta secção pretende desta forma fornecer uma visão integrada dos trabalhos em causa e contextualizar o seu emprego da teoria e análise do discurso.

Litfin

O objecto de análise de *Ozone Discourses* é a formação e operação de um sistema de regras e instituições relacionadas com o ozono entre 1986 e 1992. Litfin traça em detalhe a sequência de acontecimentos que conduziram à adopção do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozono em 1987 e às revisões do mesmo - Londres, 1990 e Copenhaga, 1992.

O ponto de partida desta investigadora é a teoria das relações internacionais. Mostrando-se crítica do neo-realismo ou do institucionalismo neo-liberal, duas correntes bastante importantes na área das relações internacionais, Litfin advoga uma abordagem reflectivista que se centra na formulação intersubjectiva dos problemas e nas práticas discursivas. A autora enfatiza o papel da interpretação e de 'framing' nos processos de decisão política a nível internacional.

Litfin localiza as suas raízes na tradição intelectual do pós-estruturalismo. A sua concepção das relações entre poder e conhecimento e do papel do discurso é fortemente influenciada pelo trabalho de Michel Foucault (1979, 1980, 1983). Para além desta inspiração sociológico-filosófica, ela parte da teoria epistémica de Ernst Haas (1990) e Peter Haas (1989, 1992) e procura ajustá-la. Litfin refere também Wendt (1992) e Dessler (1989) como influências no campo das abordagens reflectivistas às relações internacionais.

De acordo com Litfin, a adopção de acção preventiva, e mais tarde, de combate ao problema da diminuição dos níveis de ozono foi em larga medida devida a considerações 'extra-científicas'. Sendo o Protocolo de Montreal visto por muitos como um exemplo do triunfo da ciência em política internacional ambiental, Litfin argumenta que o mesmo resultou da coalescência de posições ideológicas, interesses materiais e concepções científicas, para a qual as práticas discursivas foram fundamentais.

A principal tese de Litfin é que a competência discursiva é uma fonte de poder político muito importante. A competência discursiva consiste, na sua

opinião, na capacidade de formular e enquadrar ('to frame') as questões em causa de forma a levar os outros a aceitar uma determinada perspectiva.

A obra de Litfin tem um grande valor como relato histórico das negociações sobre a questão do ozono. Apoiar-se numa vasta documentação que é analisada em detalhe. A sua compreensão teórica da forma como o discurso funciona nos processos políticos poderia, no entanto, ter ido mais longe. É mesmo assim uma obra pioneira na aplicação da análise de discurso à política ambiental internacional e na chamada de atenção para a importância da questão do 'framing'.

Hajer

The Politics of Environmental Discourse analisa o processo de decisão política relativo à regulamentação das emissões de dióxido de enxofre e outros produtos químicos responsáveis pelas chuvas ácidas, entre os princípios da década de 70 e 1990. O principal objectivo de Hajer é compreender como é que um paradigma de 'modernização ecológica', que, entre outras ideias avança a tese de que a protecção ambiental e o crescimento económico são compatíveis, se tornou dominante e como influenciou as instituições políticas na Holanda e, em menor grau, no Reino Unido.

A obra de Hajer situa-se num interessante cruzamento entre a filosofia pós-estruturalista, a psicologia social argumentativa e a análise política. Enquanto Foucault (1968, 1976, 1979), por um lado, e Billig (1987), Davies e Harré (1990; Harré, 1993), por outro lado, são claramente as principais influências no âmbito da primeira e da segunda correntes teóricas, Hajer recorre a um vasto leque de autores no quadro da ciência política.

A sua posição epistemológica é fortemente construtivista. Hajer parte de uma mente humana que compreende e age sobre a realidade na base de representações ou imagens e de práticas mediadas pelo discurso.¹ De acordo com Hajer, os conflitos sócio-políticos sobre questões ambientais dependem essencialmente da construção e negociação de significados através do discurso. As 'story-lines' são elementos centrais na definição que os diferentes actores fazem de fenómenos físicos e sociais.

¹ Centrar a atenção na 'realidade humana' obviamente não significa negar a existência do mundo 'Real' exterior. A distinção entre 'Real' e 'realidade' foi proposta por Lacan.

Hajer examina os múltiplos processos de institucionalização (e desinstitucionalização) do discurso, que se concretizam na adopção de determinadas políticas e na mudança de aspectos institucionais ou da distribuição formal de poderes. As questões que mais lhe interessam dizem respeito à forma como ideias, conceitos e categorizações interagem com estruturas institucionais, e como as últimas resistem ou integram os primeiros.

O livro de Hajer tem sido bem recebido na comunidade académica e merecidamente considerado inovador. Está bem fundamentado em termos teóricos e apresentado de uma forma coerente.

Roe

Para além do estudo teórico da política, Roe está interessado na sua prática concreta. Apresenta o seu modelo como um instrumento útil para a análise de questões de políticas públicas e para a tomada de decisão.

A análise narrativa da política ('narrative policy analysis') é concebida como uma estratégia analítica adequada para questões políticas caracterizadas por um elevado grau de incerteza, complexidade e polarização de posições. O principal argumento teórico é que a decisão política sobre questões altamente contestadas assenta em histórias que estabilizam os pressupostos para a escolha de uma alternativa.

A finalidade de Roe é identificar uma base mais clara para a acção em casos especialmente controversos. Ao contrário da análise política convencional que vê a complexidade e a divisão de posições como conduzindo à paralização e advoga concessões de todas as partes, a análise narrativa da política vê tais características como o meio para uma solução. O que é necessário é identificar e desconstruir tais histórias e, com base nelas, reconstituir o problema numa 'meta-narrativa' que torne a decisão política mais fácil e adequada. O livro de Roe tem assim um forte cariz metodológico, sendo alicerçado numa extensiva análise empírica sob a forma de estudos de caso, tais como a gestão da água para fins agrícolas na Califórnia e as implicações políticas do aquecimento global.

A abordagem de Roe inspira-se na teoria literária, especialmente nas suas contribuições estruturalistas e pós-estruturalistas. Rifaterre (principalmente o seu livro de 1990) é apontado como a influência mais importante neste campo. Da área da ciência política e da administração, Roe retem algumas perspectivas sobre o processo de decisão política em políticas públicas, principalmente

influenciadas por modelos incrementalistas e por modelos de racionalidade limitada (por ex., Lindblom, 1958). Obviamente, o trabalho de Roe também se fundamenta na bibliografia sobre o papel das histórias e narrativas na área da análise política (Rein, 1976; Kaplan, 1990; Krieger, 1981; Majone, 1989).

3. Discursos sobre o discurso

O conceito de discurso não é consensual no domínio da análise de discurso. Os termos 'discurso' e 'linguagem' são por vezes utilizados de forma intercambiável. Frequentemente, porém, a noção de discurso é distendida muito para além dos limites da comunicação verbal para passar a incluir vários outros tipos de acções e condições sociais, culturais e políticas. Isto levanta a questão dos limites do texto ou, por outras palavras, da distinção entre o texto e o contexto.

Apresentando as definições de discurso propostas pelos três autores, esta secção pretende ser a porta de entrada para um debate em torno desta e de temáticas com ela relacionadas e que irão estruturar as secções seguintes.

3.1. A noção de discurso

Que dimensões é que a noção de discurso abarca para os autores seleccionados? Será o discurso uma realidade linguística ou envolverá outros tipos de práticas?

Comecemos por Hajer.

[Discourse is a] specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities. (1995: 44)

O quadro conceptual de Hajer é algo ambíguo em relação à natureza do discurso. Afirma que o discurso consiste em ideias, conceitos e categorizações, que faz equivaler ao 'content of what is being said.' (ibid.: 44). Esta visão do discurso como linguagem pode ser encontrada noutras partes do livro (por ex. p. 51 ou na própria capa do livro). A linguagem (ou as práticas

linguísticas/linguagem em uso) e a realidade social constituir-se-iam mutuamente (ibid.: 44).

Todavia, Hajer considera que as ideias, conceitos e categorizações podem também ser produzidos por outros meios que não a linguagem - através, por exemplo, da prática de um estilo de vida alternativo (ibid.: 44). Várias formas de comportamento seriam então práticas geradoras de discurso. Estará Hajer a dizer que o discurso é a mensagem ('ideias, conceitos, categorizações') presente na utilização de um qualquer código de comunicação - verbal, icónico, 'comportamental'...? A distinção de Saussure entre o significante e o significado como dimensões inter-relacionadas e inseparáveis dos signos empregues em comunicação pode ajudar-nos a concluir que, para Hajer, várias realidades não-linguísticas são parte implícita, mas não assumida, da sua noção de discurso.² □É importante que o investigador precise esta matéria de forma a permitir uma utilização sistematicamente clara e coerente do termo 'discurso'.

Litfin claramente confina a noção de discurso à linguagem.

By discourse, I mean sets of linguistic practices and rhetorical strategies embedded in a network of social relations. (Litfin, 1995: 3)

Discurso é para Litfin a palavra, ou melhor, a construção verbal da realidade. Os aspectos mais importantes das práticas discursivas são para Litfin a selecção de perspectiva e o potencial de persuasão. Procurando compreender a relação entre mudanças políticas e o discurso, o seu livro cobre porém muito mais do que práticas linguísticas, e ela frequentemente advoga a necessidade de análise contextual.³

Na análise de Roe, o ênfase é dado às narrativas políticas ('policy narratives') e o autor não oferece uma definição de discurso. Uma incursão na teoria da

² Uma análise das recensões de *The Politics of Environmental Discourse* revela que as pressupostos de Hajer em matéria de teoria do discurso não são em geral examinados, e muito menos questionados. Corresponderá isto a uma aceitação silenciosa das propostas de Hajer por especialistas em análise de discurso ou será isto sintomático de uma falta de diálogo com a área da análise política? Estou mais inclinada a acreditar na última alternativa. Tal como em muitos outros casos, as fronteiras disciplinares parecem excluir um diálogo com outros campos, que poderia ser muito fértil.

³ 'Only a detailed contextual analysis can explain how a particular discourse comes to be accepted for a given problem.' (ibid.: 7). De acordo com Litfin, não é apenas no discurso que deveremos procurar explicações para a mudança, mas no contexto, ou na interacção entre o texto e o contexto. O contexto, por sua vez, é formulado de forma vaga. Esta problemática é desenvolvida mais abaixo.

narrativa, que tem sido desenvolvida essencialmente na área dos estudos literários, elucida-nos que uma narrativa é composta por dois elementos principais: história (ou 'estória') e discurso (ou, noutras palavras, enredo e apresentação). (Culler, 1987: 87). Uma narrativa será uma história 'dita' através do discurso, sendo o último a representação da história. Este é mais um uso distinto do termo discurso, que significa neste caso veículo ou meio de expressão.

Apesar de Roe não empregar o conceito de discurso a sua abordagem pode ser considerada discursiva na medida em que ele se centra em representações da realidade como a principal base de interacção entre os actores sociais.

Tais representações são essencialmente práticas textuais - elas são sempre produzidas através da linguagem verbal e de outros códigos de comunicação. Roe refere-se às histórias 'that people *tell* as a way of articulating and making sense of complex realities'⁴, o que indica que a linguagem tem um papel nuclear nas narrativas políticas.

3.2. O problema das fronteiras entre o discursivo e o não-discursivo

Onde é que o discursivo acaba e o não-discursivo começa? As noções de texto e de contexto corresponderão a esta divisão? Estas questões são obviamente muito importantes, tanto do ponto de vista teórico como analítico.

Não é claro o que é que Litfin considera como parte do texto/discurso e como parte do contexto. Litfin não define contexto e este termo parece abarcar tudo desde tendências económicas a acontecimentos naturais. Ela defende que '(...) outcomes [are] dependent upon interdependent variables and idiosyncratic contextual factors (...)' (ibid.: 7).

Concluindo, Litfin parece argumentar que discurso (leia-se práticas linguísticas) é uma forma importante de interacção social desde que o contexto seja favorável. Será que isto não desloca o centro da atenção do discurso para o 'contexto'? A resposta parece óbvia e tem importantes implicações teóricas. O contexto parece ser neste caso exterior ao discurso, o que é evidentemente incontestável se Litfin se estiver a referir a realidades físicas, ambientais ou outras. Mais importante, porém, são as construções discursivas dessas realidades. Por exemplo, a concentração decrescente de ozono sobre a Antártica não teria sido tão importante politicamente se não fosse a sua construção

⁴ O itálico é meu.

discursiva como o ‘buraco de ozono’ e o subsequente enquadramento das discussões e negociações internacionais nestes termos, em oposição, por exemplo aos efeitos sobre a saúde da descida dos níveis de ozono.

Na teorização de Hajer não existe um contexto como ‘background’ mais ou menos fixo no qual as práticas linguísticas operam. O contexto social, ou seja, o sistema de regras e relações sociais, é ele próprio constantemente reconstituído pelo discurso. Tais regras e relações são retomadas nas interações discursivas e ‘produzidas, reproduzidas e transformadas’ através das mesmas.

(...) political context is also to be analysed as a discursive construction. Rules, distinctions, or legitimate modes of expression, only have meaning to the extent that they are taken up. It implies that the rules and conventions that constitute the social order have to be constantly reproduced and reconfirmed in actual speech situations, whether in documents or debates. Consequently the power structures of society can and should be studied directly through discourse. (Hajer, *ibid.*: 55)

Roe não especifica a distinção entre texto e contexto mas a concepção de uma relação activa entre os dois elementos parece estar implícita na sua análise, de forma semelhante a Hajer.

3.3. Repensar o conceito

O que foi dito até este ponto reforça a ideia de que a análise de discurso não integra uma concepção necessária das relações entre linguagem e outras práticas, e entre texto e contexto. Penso que a teorização de Laclau e Mouffe (1985; 1987) é uma contribuição interessante para esta discussão e que poderá ajudar-nos a reformular estas relações.

Estes autores propõem uma definição lata de discurso: ‘systematic set of relations [of meaning]’ (1987: 2). Laclau e Mouffe vêem o discurso como a totalidade do linguístico e do não-linguístico. Consideram que todos os objectos e práticas são discursivos. Para as coisas e actividades terem significado elas têm que fazer parte de determinados discursos. Isto não significa que tudo é linguístico, mas simplesmente que para os objectos e actividades serem inteligíveis eles têm que existir como parte de um quadro de significação mais alargado (Howarth, 1995: 119).

Let us suppose that I am building a wall with another bricklayer. At a certain moment I ask my workmate to pass me a brick and then I add it to the wall. The first act - asking for the brick - is linguistic; the second - adding it to the wall - is extralinguistic. Do I exhaust the *reality* of both acts by drawing the distinction between them in terms of the linguistic/extralinguistic opposition? Evidently not, because, despite their differentiation in those terms, the two actions share something that allows them to be compared, namely the fact that they are both part of a total operation which is the building of the wall. (...) This totality which includes within itself the linguistic and the non-linguistic, is what we call *discourse*. (1987: 82)

Para Laclau e Mouffe os limites do discursivo não são questionáveis uma vez que tudo é discursivo: práticas linguísticas, realidades sociais e até a natureza. Tomemos o caso da natureza como exemplo. Estes investigadores não põem em causa a sua existência física, que é obviamente exterior ao discurso. Porém, a percepção humana da natureza é sempre baseada num discurso. Os elementos da natureza são vistos no quadro de um certo sistema classificatório (por ex. plantas, animais, minerais) e de um certo sistema de valores (relativo, por ex., à relação entre o homem e a natureza) que são essencialmente uma construção humana que estabelece relações de significação.

A distinção entre texto e contexto na teorização de Laclau e de Mouffe, a existir, seria intra-discursiva e não extra-discursiva. Por outras palavras, o contexto é o discurso (textualmente produzido) que precede uma nova construção discursiva. Esta noção parece-me ser muito útil. Contudo, não nos deverá levar a pensar que todos os '(back)grounds' da actividade discursiva são discursivos - obviamente as realidades físicas são exógenas ao discurso.

Apesar de ser em vários aspectos correcta, a conceptualização de Laclau e de Mouffe é a meu ver demasiado alargada. Corre o risco de ser confundida com a noção de cultura (em contraste com a natureza; tudo aquilo que resulta da interacção humana). A operacionalização de tal noção de discurso é também difícil.

Em alternativa, proporia a noção de discurso como um conjunto de relações de significação que é sustentado e transformado através de práticas textuais. Ao mesmo tempo que subscrevo o conceito de discurso como relações de significação, na linha de Laclau e Mouffe, gostaria de defender a ideia de que tal significação (ou sentido) é produzida através de textos, e que a prática textual é uma parte intrínseca da noção de discurso. É essencialmente através da linguagem que o sentido é construído, mas outros códigos de comunicação (icónicos, por exemplo) também desempenham a mesma função. O que é

específico do discurso, e o que legitima a existência de um campo de teoria e análise de discurso, é que ele assenta em práticas concretas de criação e circulação de textos.

Para finalizar, podemos dizer que o discurso é, por um lado, um determinado entendimento ou visão de um objecto e da sua relação com outros objectos, o que é necessariamente uma construção temporária uma vez que pode a qualquer momento ser sujeita a re-interpretação e mudança. Trabalhemos com um exemplo: o desenvolvimento sustentável é um discurso sobre o ambiente, e a relação entre o ambiente e a economia. É uma construção específica de tais objectos. Por outro lado, o discurso existe em e através de textos concretos. No caso do desenvolvimento sustentável, um dos textos que mais contribuiu para a sua concepção e promoção foi o livro *Our Common Future*, da 'World Commission on Environment and Development' (1987).⁵

4. A reconciliação de agentes e estruturas

Are the effects we wish to explain the products of actors displaying their agency, making unconstrained choices; or are these effects the products of the unfolding logic of a structure (or set of structures) over which agents (individual or collective) have no control? (Hay, 1995: 189)

O papel do agente é outra questão crucial e contenciosa em análise de discurso. Nalguns estudos, o agente parece desaparecer sob estruturas discursivas. Outras abordagens recuperam o agente em diferentes graus.

A este respeito, podemos distinguir duas escolas principais: estruturalismo e pós-estruturalismo. O estruturalismo enfatiza os efeitos de uma estrutura ou configuração subjacente sobre as realidades observadas, e sugere que o agente é condicionado pelo discurso, que actua como uma estrutura. Apesar de reconhecer o poder dos contextos discursivos, o pós-estruturalismo qualifica o agente para intervir sobre tais contextos, atribuindo-lhe a capacidade de influenciar o curso da acção social e política.

Questionemos os nossos autores sobre estas matérias.

Litfin:

(...) the decentering of the subject (...) is a useful strategy in that it highlights the constitution of identity through discursive practices. (1994: 8)

⁵ Sobre esta questão, veja-se Drysek, 1997.

Hajer:

Story-lines are devices through which actors are positioned, and through which specific ideas of 'blame' and 'responsibility', and 'urgency' and 'responsible behaviour' are attributed. Through story-lines actors can be positioned as victims of pollution, as problem solvers, as perpetrators, as top scientists, or as scaremongers. (1995: 64-5)

Roe não explicita a sua posição sobre este assunto.

Litfin demarca-se das abordagens às relações internacionais em que os agentes são absolutamente centrais (por ex., o neorealismo). Assim, a posição expressa na citação acima inspira-se no trabalho de Foucault.

Contudo, Litfin não aceita o 'estruturalismo profundo' (ibid.: 23) de Foucault, que obscurece o agente. Como tal, salienta o poder que os agentes têm nas interações discursivas. A capacidade dos actores sociais para persuadir outros através de enquadramentos ('framing') e estratégias retóricas é um aspecto importante das suas perspectivas em relação ao processo de decisão política.

Litfin isola um tipo de agentes como sendo mais influentes do que outros: 'knowledge-brokers'-'intermediaries between (...) the producers of knowledge and the policymakers...' (ibid.: 4). A sua influência reside na sua capacidade para traduzir o conhecimento científico de forma a que possa ser assimilado pelos decisores políticos.

Apesar do excerto do livro de Litfin que foi apresentado no princípio desta secção, ela atribui uma capacidade bastante significativa ao agente para alcançar resultados desejados através do discurso. O poder de constrangimento do discurso é, na verdade, em grande parte marginalizado por Litfin.

Tal como Litfin, Hajer é simultaneamente influenciado por, e crítico em relação a Foucault. Tal como Litfin, Hajer traz Giddens (1979, 1984) para o debate e aponta para a dualidade das estruturas, para o seu poder de constrangimento e capacitação ('constraining and enabling power').

Na verdade, Hajer não se afirma satisfeito com o papel que Foucault atribui ao sujeito ou, mais especificamente, com a posição de Foucault em relação à forma como o discurso capacita o sujeito.

Hajer utiliza então os trabalhos de Billig, Davies e Harré como correcções a Foucault e reforça o poder do sujeito. Salientando a questão do relacionamento interpessoal, Davies e Harré (1990) consideram que as pessoas são 'constituídas'

por práticas discursivas, e conceptualizam a interacção humana como uma troca de argumentos ou de sugestões contraditórias sobre a forma como o indivíduo deve atribuir sentido à realidade (Hajer, 1995: 3).

Importando estas ideias para o campo da política, Hajer torna a argumentação e outros aspectos retóricos em questões centrais das práticas discursivas. O sujeito passa deste modo a estar activamente envolvido na produção e transformação do discurso.

A análise que Hajer faz do processo político que conduziu à regulamentação das chuvas ácidas na Holanda indica uma forte capacidade de determinados agentes oficiais para moldarem a informação e as imagens do problema, e consequentemente influenciarem a sua evolução em arenas políticas. O Ministro Pieter Winsemius, do Departamento de Habitação Social, Planeamento do Espaço e Higiene Ambiental, bem como Mauk den Boer, da secção florestal do Ministério da Agricultura e Pescas, revelaram um importante grau de autonomia na redifinição de regulamentações.

Por outro lado, segundo Hajer, factores sociocognitivos, tais como confiança e credibilidade, que dependem essencialmente da interacção entre os indivíduos, também desempenham um importante papel nos processos políticos.

Onde é que se enquadra então a citação no começo desta secção sobre ‘story-lines’? As ‘story-lines’ funcionam como uma força estruturante no sentido em que ‘catalogam’ os actores sociais e influenciam a forma como estes se vêem a si próprios e uns aos outros. Neste sentido, as ‘story-lines’ limitam os agentes sociais. Winsemius e den Boer estavam obviamente em posições de poder nas estruturas políticas holandesas. No entanto, mesmo eles tiveram que operar no âmbito do discurso dominante e das estruturas institucionais.

Para concluir, os sujeitos de Hajer estão condicionados pelo discurso mas são também seres humanos activos e criativos que conseguem conquistar aceitação e apoio político através do discurso, bem como influenciar a evolução do processo político.

Um aspecto problemático no trabalho de Hajer é o facto de ele se debruçar essencialmente sobre aqueles a quem o discurso confere poder, e não sobre os que são excluídos por esse mesmo discurso. Se aprofundarmos esta última hipótese de estudo, os efeitos constrangedores do discurso revelarão certamente um peso muito maior.

Na análise narrativa de Roe, os agentes são tanto constrangidos como capacitados pelo discurso (ou pelas histórias dominantes). As histórias definem

posições para os agentes sociais e forçam os mesmos a adoptar determinadas opções. A construção do problema do aquecimento atmosférico como um problema global, por exemplo, cria um quadro relacional entre diferentes actores. Tais actores são primeiramente os Estados, cuja cooperação é requerida pelo discurso do global, mas também agentes ao nível nacional e local, que são assim afastados da gestão do aquecimento ‘global’ ou, pelo menos, ‘desculpados’ por nada fazerem. As histórias são portanto um importante mecanismo de estruturação da realidade sócio-política.

Contudo, Roe refere-se com frequência aos ‘proponentes’ das histórias, ou seja os actores que as formulam e/ou promovem. Isto implica que os agentes têm a capacidade de intervir activamente nas estruturas discursivas e assim reforçar o seu poder.

A oposição entre agentes e estruturas na análise de discurso pode, portanto, ser superada através de uma concepção interactiva destes dois elementos. Podemos dizer que o discurso é uma estrutura constrangedora na medida em que define limites para a forma como o mundo pode ser pensado e para a acção sobre o mesmo. Ao mesmo tempo, tal estrutura permite aos agentes intervir activamente na realidade social na medida em que estabelece um terreno comum, sobre o qual novos ‘edifícios discursivos’ podem ser erigidos. Isto significa, então, que as estruturas podem ser modificadas pelos agentes, e da mesma forma que dependem dos agentes para serem reproduzidas.

5. Instrumentos conceptuais para a análise de discurso

No âmbito da análise de discurso vários são os conceitos empregues como instrumentos analíticos. Os instrumentos conceptuais mais importantes que os nossos três autores propõem são ‘frame’ (Litfin), ‘narrativa’ (Roe) e ‘story-line’ (Hajer)⁶. Tais conceitos são utilizados como instrumentos de dissecação e estudo do texto. Para além disso, espera-se que ajudem a identificar formas de manipulação a que os textos podem ser sujeitos para servir determinados objectivos ou a analisar o papel dos textos na manutenção ou mudança do *status quo*.

⁶ Dada a dificuldade em encontrar um termo português que fosse fiel ao sentido dos conceitos de ‘frame’ e de ‘story-line’, decidi manter as palavras originais em língua inglesa.

Os conceitos referidos serão objecto de uma atenção alargada nas páginas que se seguem. Procurarei avaliar o que é que eles nos mostram e se revelam aspectos diferentes da construção discursiva das questões.

'Frame'

Em *Ozone Discourses* o conceito com maior relevância para a análise de discurso é o de 'frame' (e 'framing'). Todavia, Litfin não define este conceito, o que é obviamente uma falha do seu trabalho. A autora também não explica claramente como é que o conceito é empregue na sua investigação da política do ozono. 'Frame' e 'framing' aparecem no seu texto como (vagas) noções de perspectiva ou de selecção de ênfase - apontam para as dimensões de um problema que são tidas em consideração ou destacadas. Por outro lado, Litfin argumenta que os 'frames' cruzam factos e valores, mas as formas de interacção ou as implicações mútuas destes dois aspectos não são sistematicamente analisadas.

O conceito de 'frame' tem sido utilizado por muitos outros autores com sentidos bastante variados e merecerá uma análise detalhada. Em primeiro lugar, esta sub-secção procurará re-examinar este conceito de forma a tornar mais claro o seu significado e a justificar o estudo dos 'frames' ao nível do discurso.

Em segundo lugar, importa re-avaliar as vantagens e potenciais fragilidades do conceito de 'frame'. Penso que tal conceito pode ser um instrumento profícuo para análise de discurso mas, como será explicado mais abaixo, é algo complexo em termos teóricos.

Para a análise de discurso, a forma mais importante de entendimento dos 'frames' é aquela que os concebe como estruturas presentes no discurso. Os 'frames' organizam a comunicação acerca da(s) realidade(s) que nos rodeia(m). Ajudam a estruturar os textos no sentido em que conduzem o processo de selecção de questões e a construção de uma mensagem. Da mesma forma, os 'frames' podem ser identificados e usados pelos receptores para descodificarem tal mensagem. A literatura sobre o media tem empregue o conceito de 'frame' nesta acepção para analisar práticas textuais. Na definição de Entman:

Framing essentially involves selection and salience. To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem

definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described.(55)

Snow e Benford (1988, 1992), bem como Gamson (1992, 1995) têm empregue o conceito de 'frame' para analisar as formas de conceptualização que os movimentos sociais (por exemplo, as organizações não-governamentais) fazem de temáticas sociais e políticas.⁷ Neste primeiro sentido, os 'frames' existiriam sobretudo ao nível do texto.

Uma segunda acepção do termo 'frame' refere-se a construções sociais de mais alto nível. 'Frames', são neste sentido, formas partilhadas de compreender o mundo. Podem ser equiparados às 'representações sociais', para cujo estudo Moscovici (1984) fez uma importante contribuição. Este autor diz-nos que as representações sociais são específicas a cada cultura. São convencionalizadas por cada sociedade e moldadas de acordo com os seus valores. As representações sociais são também, segundo Moscovici, prescritivas, 'that is they impose themselves upon us with an irrisistable force. This force is a combination of a structure which is present before we have even begun to think, and of a tradition which decrees *what* we should think' (Moscovici, 1984: 9, citado por Fisher, 1997.: parag. 4.4). Nesta linha, Fisher (1997) propõe o conceito de 'cultural frames' que define como 'socio-culturally and cognitively generated patterns which help people to understand their world by shaping other forms of deep structural discourse' (parag. 5.1)⁸. Num estudo sobre a cobertura jornalística de políticas relativas ao sexo e à sexualidade em instituições militares nos Estados Unidos e no Reino Unido (1996) Fisher encontrou os seguintes 'frames': 'algumas instituições/tarefas não são para toda a gente', 'todos merecem a mesma oportunidade', 'as mulheres/os homossexuais são actores importantes na sociedade', e o 'militarismo é prejudicial à sociedade'.

Num terceiro sentido, os 'frames' são vistos como estruturas mentais de natureza cognitiva que as pessoas usam para dar sentido ao mundo e para organizar informação. Van Dijk (1988: 103: 105), um conhecido analista do discurso, emprega o termo nesta acepção. Neste sentido, os 'frames' são equivalentes aos 'schemas' e aos 'scripts'. Em psicologia, 'schemas' são 'cognitive structures that represent a person's knowledge about an object, person, or situation, including knowledge about attributes and relationships among those

⁷ Estes autores empregam igualmente o conceito de 'frame' com outros sentidos.

⁸ Fisher (ibid.) fornece uma análise detalhada da literatura sobre 'frames' em várias ciências sociais.

attributes.’ (Manstead, A. and M. Hewstone: 489). Os ‘schemas’ ajudam as pessoas a simplificar a realidade, a guiar o processamento de nova informação, a preencher os detalhes em falta, e a recordar factos relevantes para os ‘schemas’ (ibid.: 489-90). Os ‘scripts’ são ‘schemas that describe the typical sequence of events in common situations.’ (ibid.: 494). Os ‘scripts’ são por vezes designados como ‘event schemas’ ou ‘event sequences’. O ‘script’ das pessoas para a situação de comer num restaurante, por exemplo, inclui ‘behaviors (e.g., being seated), roles (e.g., waiters), and props (e.g., menus).’ (ibid.).

Note-se que estes três níveis de ‘frames’ estão profundamente interligados. As estruturas mentais tipo-‘frame’ são adquiridas no processo de socialização e a sua transmissão ocorre através de práticas discursivas. Pela socialização, os ‘frames’ culturais são passados a novas gerações. Por outro lado, os ‘frames’ culturais só podem existir no e através do discurso. É aí que eles são reproduzidos ou contestados. As ligações e interdependências entre os três níveis de ‘frames’ são óbvias.

Podemos, naturalmente, notar que o domínio da mente e o domínio do discurso são ontologicamente diferentes. Isto levaria a distinguir as duas primeiras ‘ordens’ de ‘frames’ referidas acima da terceira. As duas primeiras ocorreriam no discurso, a última nas mentes dos indivíduos. Contudo, apesar de ontologicamente distintos, estes domínios não estão funcionalmente separados.

O nível da mente é obviamente fundamental uma vez que é na cabeça das pessoas e não em textos que a acção social tem origem, e isto inclui a produção de textos. Contudo, em vez de atender à mente do decisor político ou do activista como o ‘lugar ontológico primeiro’, a análise de discurso centra-se em textos e práticas em que a actividade cognitiva toma forma concreta (Hendry, 1998: 13). Nas palavras de Hajer (ibid.), as ideias (e trata-se aqui fundamentalmente de ideias políticas) são produzidas, reproduzidas e transformadas através do discurso. A análise de discurso não as concebe como entidades com uma existência autónoma das práticas comunicativas. O estudo dos ‘frames’ está assim enraizado no universo discursivo.

Julguemos agora a utilidade do conceito de ‘frame’ em análise de discurso. Como já foi indicado, este conceito tem a vantagem de mostrar diferenças na compreensão ou formulação de questões. A sua desvantagem é o seu excesso de flexibilidade. Para ilustrar as dificuldades que podem surgir no emprego deste conceito, tomemos como exemplo a ideia de desenvolvimento sustentável. O

desenvolvimento sustentável tem sido por vezes considerado como um ‘masterframe’ (Eder, 1996)⁹ ou simplesmente um ‘frame’ (Jachtenfuchs, 1996). Poderemos perguntar como é que a noção de modernização ecológica (Hajer, *ibid.*) se relaciona com este ‘frame’. O conceito de modernização ecológica está sem dúvida intrinsicamente ligado (subordinado?) ao conceito de desenvolvimento sustentável mas o primeiro é ele próprio um ‘frame’ de análise e de acção. Por outro lado, a questão da acção preventiva em problemas ambientais é apontada por Hajer como uma das dimensões da ideia de modernização ecológica enquanto que Litfin alude à acção preventiva como um ‘frame’ para a decisão política face ao problema do ozono. Deveremos conceber estes ‘frames’ de uma forma hierárquica? Mas então como é que tais ‘frames’ se relacionam com a noção de progresso, por exemplo? Será ela própria outro ‘frame’? A que nível?

Apesar de ser tentador construir um quadro analítico organizado hierarquicamente¹⁰, é talvez mais adequado pensar o campo do discurso como uma rede em que todos os elementos estão interligados. Cada ideia presente num determinado discurso, ou cada discurso, envolve múltiplas intersecções com outros discursos, sem uma ordem necessária em tais relações.

Sendo útil para reconstruir e comparar textos concretos, o conceito de ‘frame’ é difícil de articular de uma forma geral (e abstracta) de forma a fornecer uma imagem de todo(s) o(s) discurso(s) sobre uma determinada questão ou domínio da realidade.

Em conclusão, em análise de discurso é mais desejável pensar em termos de ‘framing’ como um processo, do que em ‘frames’ como entidades independentes (e fixas). ‘Framing’ é organizar o discurso de acordo com *um ou vários* pontos de vista ou perspectivas. Na produção de textos, ‘framing’ envolve selecção e composição. Selecção é um exercício de inclusão e exclusão de factos, opiniões, juízos de valor. Composição é o arranjo destes elementos de forma a produzir um determinado sentido.

⁹ Eder escreve sobretudo sobre ‘environmentalism’ como ‘masterframe’ mas também se refere nos mesmos termos ao desenvolvimento sustentável e ao seu efeito estruturante (*ibid.*: 206-7; nota 9).

¹⁰ Um exemplo desta opção é o trabalho de van Dijk (por ex., 1988) com as suas ‘superstructures’, ‘macrostructures’ e ‘macropropositions’.

Ao contrário de autores como Durham (1998) não concebo ‘framing’ como uma intervenção opcional no discurso¹¹. Pelo contrário, ‘framing’ é algo inerente ao processo discursivo.

Narrativa/história

O conceito central de Roe é o de narrativa, que é bastante distinto do de ‘frame’. Embora requerendo uma utilização mais escrupulosa do que a que dele faz Roe, este conceito pode potenciar análises interessantes.

Roe não define claramente o que entende por narrativas políticas (‘policy narratives’). Tal como referi anteriormente, o conceito de narrativa integra uma história e um discurso (o meio pelo qual a história é comunicada).

Acerca do conceito de história, diz-nos Roe o seguinte:

[A story] has a beginning, middle and end (...) and revolves around a sequence of events or positions in which something is said to happen or from which something is said to follow. (ibid.: 36)

Uma narrativa é um tipo de relato que é normalmente estruturado em termos de uma sequência ou evolução ‘standard’. De facto, já Aristóteles considerava que uma narrativa deve possuir um princípio, meio e fim. Tal sequência tem também sido associada a ‘setting, complication, resolution.’ (van Dijk, 1988: 49-51). Esta conceptualização integra a ideia de uma acção ou acontecimentos, tal como sugerido por Roe. De forma mais detalhada, a teoria estruturalista estipula que uma história devesse ter os seguintes componentes: conteúdo ou cadeia de eventos (acções, acontecimentos), e existentes (personagens, elementos do cenário/contexto). (Chatman, 1995: 478).¹²

Ate que ponto é que as políticas e os processos analisados por Roe exibem as características de uma história? Em relação às alterações climáticas, Roe faz-nos notar que o aquecimento atmosférico como um problema científico foi narrativizado e transformado em ‘aquecimento global como um cenário de crise’. ‘Global warming as a crisis scenario’ é essencialmente uma projecção no futuro

¹¹ No texto de Durham, ‘framing’ é visto como uma prática reducionista levada a cabo pelos jornalistas para atribuir sentido à realidade, numa tentativa sistemática de identificar um único significado para os acontecimentos (que são muitas vezes complexos e multi-dimensionais).

¹² Van Dijk (1988: 50) distingue esta visão, que é preferida pelos ‘story grammars’, de uma perspectiva mais geral de história como um discurso de acção, ‘featuring terms such as goal, plan and result.’

dos conhecimentos científicos presentes. Envolve uma sequência temporal e a previsão de um certo 'fim', e podemos dizer que há acontecimentos - vários eventos atmosféricos e os seus impactos - e existentes no cenário - países, organizações e indivíduos responsáveis pelo aquecimento global ou vitimizados pelo mesmo.

Prestemos agora atenção a aspectos específicos do livro de Roe. De acordo com o autor, as narrativas políticas podem ser divididas em três categorias principais: histórias, não-histórias ('nonstories') e contra-histórias ('counterstories'). As histórias tem princípio, meio e fim. De acordo com Roe há dois tipos de histórias: cenários e argumentos. O autor não diz mais acerca dos cenários (apenas que apresentam as características gerais de uma história). Os argumentos tem 'premissas e conclusões'. As não-histórias são narrativas que 'não correspondem à definição de história'. Finalmente, as contra-histórias são narrativas que 'apontam em sentido contrário das narrativas políticas dominantes.' (ibid.: 3).

Existem alguns problemas com a classificação de Roe. O primeiro problema é a classificação dos argumentos como histórias. Os argumentos são processos de raciocínio a favor ou contra algo, ou as próprias razões fornecidas para tal. Os argumentos não têm necessariamente as características das histórias. Em segundo lugar, o conceito de não-história e a sua inclusão no âmbito das narrativas merece ainda mais forte crítica. Se são não-histórias como é que podem ser narrativas dado que, como vimos, a história ou 'plot' é um dos elementos constitutivos de uma narrativa? Assim, poderíamos concluir que os cenários seriam o único tipo legítimo de narrativa. Em resumo, *Narrative Policy Analysis* é enfraquecida por algumas utilizações impróprias do termo história.

Qual a utilidade dos conceitos de narrativa e história em análise política? Roe demonstra que existe normalmente uma multiplicidade de perspectivas e representações relativamente a questões políticas complexas, rodeadas de incerteza ou que conduzem à polarização de posições. Isto significa que não existe um entendimento unificado dos problemas com base no qual se possa trabalhar. Roe diz-nos também que as histórias políticas dominantes são usadas como base para a decisão política. Isto indica que em política os relatos mais relevantes e/ou poderosos sobre a realidade são aqueles que adoptam o formato de histórias. Para além disso, tal como foi sugerido em relação ao aquecimento

global, tal significa que a previsão teria um importante papel nas práticas discursivas no quadro da política e influenciaria os processos políticos. Ao antecipar o resultado de um determinado problema, as histórias levariam os decisores políticos a moverem-se em determinadas direcções. A análise narrativa da política ('narrative policy analysis') tem portanto o mérito de alertar o analista para todos estes aspectos do discurso; a noção de história ajuda-nos a identificar e compreender o papel da multiplicidade de construções da realidade.

'Story-line'

Reconhecendo a comum dificuldade de operacionalizar a teoria do discurso, Hajer promove a noção de 'story-line' como 'middle range concept.'

A story-line (...) is a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena. The key function of story-lines is that they suggest unity in the bewildering variety of separate discursive component parts of a problem like acid rain. (ibid.: 56)

Nesta definição, três aspectos parecem particularmente importantes. Em primeiro lugar, é-nos dito que uma 'story-line' é uma narrativa (tal como sugerido pela própria palavra 'história'). Vimos acima que uma narrativa é normalmente concebida como um estilo literário com características muito específicas. Contudo, a forma como Hajer emprega os termos história e narrativa é bastante distinto das suas definições convencionais. O termo tem para ele um sentido muito mais lato, como é explicado mais abaixo.

Em segundo lugar, Hajer atribui um poder gerativo às 'story-lines'. Isto significa que elas podem iniciar processos ou causar acções. Agindo como promessas de uma determinada conclusão para um determinado problema, as histórias levariam os indivíduos a acreditar em algo e a uma actuação concordante.

Por fim, as 'story-lines' têm um papel integrador: juntam elementos diversos e relacionam-nos de uma forma significativa. Estes elementos podem ser vários aspectos do conhecimento relativo a um determinado fenómeno, perspectivas sobre um determinado assunto ou mesmo realidades completamente distintas. Esta função 'ordenadora' das 'story-lines' torna-as muito atractivas.

Como exemplos de ‘story-lines’ Hajer refere os seguintes: ‘a regulamentação ambiental é um jogo de soma positiva’, ‘a poluição é um problema de ineficácia’, ‘a prevenção é melhor do que a cura’. Estas são, segundo o autor, algumas das ‘story-lines’ no qual o discurso da modernização ecológica assenta.

Apesar de ter valor, o conceito de ‘story-line’ pode ser problemático em determinadas aspectos. Reflicta-se, por exemplo, na forma como, na citação abaixo, Hajer procura posicionar a noção de ‘story-line’ em relação a conceitos empregues por outras abordagens discursivas.

Story-line is the analytical term that unites several established concerns in research in the constructivist tradition. The discursive practice of the metaphor, recently rediscovered in political science, for instance, comes under the definition of a story-line, as do analogies, historical references, clichés, appeals to collective fears or senses of guilt. (ibid.: 63)

‘Story-line’ é proposto como uma espécie de conceito guarda-chuva que ‘contém’ todos os outros. Esta amplitude do conceito habilita Hajer a uma liberdade considerável na sua utilização. Contudo, tal pode envolver o risco de imprecisão.

Não é claro como é que a metáfora, por exemplo, pode ser considerada uma ‘story-line’. As metáforas podem unir os actores sociais através da utilização de um mesmo ‘slogan’ ou de uma denominação para um problema, mas a noção de um curso de acção, que integra a noção de história, não faz parte da metáfora.

Outra possível fragilidade das categorias de análise empregues por Hajer pode resultar da forma como ele entende a relação entre ‘discurso’ (ideias, conceitos e categorizações...) e ‘story-lines’. No seu entender, o discurso da modernização ecológica, por exemplo, integra perspectivas em relação a várias temáticas e dimensões (economia, Estado, ciência, participação do público nas decisões políticas, etc.) através de uma multiplicidade de ‘story-lines’. Porém, devemos notar que tais ‘story-lines’ não são necessariamente subscritas como um todo por todos os actores. Tal significa que uma empresa, por exemplo, pode acreditar que a prevenção da poluição é melhor que a sua remoção, mas não que a regulamentação ambiental trará ganhos económicos. Este problema com os conceitos de análise não é reconhecido no trabalho de Hajer.¹³

¹³ Dado o que foi dito, a proposta de Weale no sentido de uma abordagem diferenciada à modernização ecológica é pertinente. ‘Rather than see ecological modernisation as a web of influence in which commitment to one set of propositions leads logically to commitment to a

Isto não significa que as conceptualizações de discurso e de ‘story-line’ que Hajer promove devam ser abandonadas, antes que os riscos decorrentes do seu emprego devem ser tidos em mente e que tais noções devem ser usadas de forma crítica.

Em conclusão, as ‘story-lines’ estão fortemente relacionadas com as noções de narrativa e de história, que foram exploradas acima. A especificidade das ‘story-lines’ consistiria no facto de sumariarem ou condensarem uma narrativa numa ‘linha’, tal como ‘a regulamentação ambiental é um jogo de soma positiva.’ No entanto, deve ser notado que isto é mais uma construção do analista do que algo que possa ser encontrado nos discursos em análise.¹⁴

Na análise dos instrumentos conceptuais empregues por Litfin, Roe e Hajer, procurei identificar aquilo que é exclusivamente característico de cada um deles de forma a contribuir para um uso mais claro e mais rigoroso dos mesmos. Várias diferenças foram apontadas. Independentemente do sentido em que os autores seleccionados para esta análise empregam tais conceitos, eu distinguiria duas formas principais de construção discursiva - ‘framing’ e narrativização. ‘Framing’ essencialmente consiste em organizar o discurso com base num determinado ponto de vista. A narrativização consiste em construir uma sequência de acontecimentos (previstos) e antecipar consequências. O primeiro processo tem necessariamente lugar em todos os textos, o segundo pode ou não ocorrer.

6. Formas de operar e consequências políticas do discurso

A partir daqui voltaremos a nossa atenção para as funções que o discurso assume a nível da política. Tais funções e efeitos são multi-dimensionais e, tal como será ilustrado nas próximas páginas, vários ângulos de análise podem ser considerados. Examinemos as posições de cada autor nesta matéria.

wider set, it should be possible to see it as a potentially diverse set of propositions.’ (Weale, 1997: 21)

¹⁴ A ‘story-line’ referida pode ser usada, por exemplo, para sintetizar as seguintes palavras de Tony Blair, mas não é concretamente formulada no seu discurso: ‘(...) cutting global warming gases is a challenge, an opportunity not a threat’. Tony Blair, citado no ‘press release’ 264/ENV do Departamento do Ambiente, Transporte e Regiões do Reino Unido (31.03.98).

A definição dos problemas é um ponto de partida fundamental nos processos políticos. As práticas discursivas têm para tal uma grande importância. Nos termos de Litfin, o discurso determina aquilo que pode e que não pode ser pensado (ibid.: 188). O leque de opções políticas é portanto definido pelas práticas discursivas, e a decisão política assim condicionada.

Os processos políticos relativos a questões ambientais estão fortemente interligados com o conhecimento (científico) sobre tais matérias. Este factor assume portanto um relevo considerável nas três obras em análise. A principal tese de Litfin é que os 'factos' e a 'verdade' científicos estão em larga medida abertos à interpretação e tradução de forma a serem acessíveis a não-especialistas. O significado e as consequências da investigação científica não são muitas vezes evidentes, sobretudo em temáticas que envolvem sofisticados modelos de previsão, como é o caso do ozono. As implicações políticas da ciência são portanto sempre derivadas e re-derivadas da ciência e não mandatadas pela mesma. Há portanto espaço para formulações discursivas potencialmente bastante distintas.

Múltiplas perspectivas coexistindo, o jogo político implica necessariamente que um (ou mais) desses discursos se torne dominante. No livro de Litfin, a dominação discursiva parece depender de um 'framing' persuasivo e de factores contextuais.

Apesar de Litfin postular que o discurso cria resultados políticos, este efeito não é muito claro na sua análise. O que Litfin parece indicar é que a linguagem pode ter um poder gerativo nos processos de decisão política sobre questões ambientais quando existem outras condições congruentes, tal como tecnologia disponível ou empresas interessadas. Tal visão do efeito constitutivo do discurso é algo simplista. Voltaremos a esta questão mais abaixo.

Hajer também considera que o discurso estabelece as fronteiras para as alternativas de decisão política. Uma vez que condicionam o entendimento de várias matérias e as possibilidades de intervenção sobre as mesmas, as 'story-lines' delimitam a acção política.

Tal como em Litfin, as relações entre poder, conhecimento e discurso ocupam um lugar muito importante na análise de Hajer. Tal como Litfin, Hajer considera que em questões como as chuvas ácidas, o ozono ou o aquecimento global, o conhecimento precisa de ser constantemente re-interpretado e re(a)presentado de forma a adquirir importância política. A informação científica requer uma

reconstrução na ordem discursiva da política, que tem uma lógica e regras distintas das do mundo dos laboratórios e centros de investigação.

Qual a função das 'story-lines' em termos de conhecimento? As 'story-lines' reduzem a enorme complexidade do Real e oferecem uma imagem mais clara e inteligível do mesmo, que se torna a base da comunicação entre diversos tipos de actores, com diferentes perspectivas e especializações. A ideia, por exemplo, de que 'a prevenção é melhor do que a cura' de problemas ambientais une os vários actores, adquire um carácter ritual e confere permanência aos debates, racionalizando uma determinada abordagem a um problema (ibid.: 63).

Hajer afirma que as 'story-lines' dominantes têm um papel altamente estruturante, sublinhando a 'força disciplinar das práticas discursivas' ou o que também poderia ser chamada a pressão conformadora do discurso.

The disciplinary force of discursive practices often consists in the implicit assumption that subsequent speakers will answer within the same discursive frame. Even if they try to challenge the dominant story-line, people are expected to position their contribution in terms of known categories. (ibid.: 57)

Para além da formulação linguística dos problemas, Hajer considera que a argumentação política depende de factores subjectivos nas relações interpessoais, como a credibilidade e a confiança.

Hajer examina as relações entre o poder político e a ciência de forma mais profunda e estrutural do que Litfin, mostrando como o próprio processo de construção do conhecimento científico está intrincado de forma complexa com opções político-ideológicas.

Para Hajer, a dominação discursiva depende essencialmente de dois processos: estruturação discursiva e institucionalização do discurso. A estruturação discursiva consiste no uso necessário dos termos de um determinado discurso num determinado domínio por parte de todos os actores sociais, caso contrário sendo posta em causa a credibilidade dos mesmos. A institucionalização do discurso acontece quando se adapta o quadro institucional com base num determinado discurso ou se adopta determinadas políticas pela mesma razão. Enquanto que Litfin procura explicar medidas políticas particulares, a análise de Hajer remete para a dinâmica alargada de reprodução e transformação de estruturas e práticas políticas.

Hajer fornece uma lista de mecanismos discursivos que explicam em maior detalhe o funcionamento social do discurso. Veremos apenas alguns exemplos.

O posicionamento ('positioning') é um dos mecanismos mais importantes. Hajer define-o como a atribuição de papéis nas 'trocas' discursivas. Pode porém ser visto como um processo mais lato de constituição da identidade dos sujeitos através do discurso.

Esta função do discurso pode ser designada como relacional.¹⁵ Diz respeito à forma como as práticas linguísticas constroem relações sociais e condicionam as interações interpessoais e sociais.

O poder do discurso para posicionar os actores sociais está bem expresso nas seguintes palavras de Hajer: 'a statement is effectively an act in which people are put in their place.' (ibid.: 273). O discurso tanto inclui como exclui actores sociais. Enquanto confere direitos de participação a uns, afasta outros. As 'story-lines' de Hajer, por exemplo, 'only authorize certain people to participate in a discourse.' (ibid.: 49).

Relativamente a processos que dependem fortemente do conhecimento (científico) como são as questões ambientais, Hajer menciona dois mecanismos de grande interesse - 'black-boxing' e a criação de 'macro-actores'. 'Black-boxing' consiste em dar a impressão de que o conhecimento é inquestionável e caracterizado por uma grande certeza; isto faz-se através da omissão dos condicionalismos envolvidos na produção do conhecimento, bem como dos seus limites. A criação discursiva de 'macro-actores' é a atribuição do direito exclusivo de avaliar uma determinada questão a uma única entidade, estabelecendo assim um domínio sub-político em que o debate político é excluído.

Passemos finalmente a Roe. Segundo este autor, as histórias servem para articular realidades políticas complexas e para lhes dar sentido. As histórias normalmente também remetem para determinadas soluções para os problemas. Prevendo os resultados de uma determinada acção ou as implicações de uma alternativa, elas influenciam a decisão política. Em contextos de grande incerteza e divisão, as histórias estabilizam os pressupostos para a decisão política. Têm um efeito redutor, mas ao mesmo tempo possibilitam a escolha e a acção.

Os efeitos políticos que Roe atribui ao discurso são exemplificados na sua análise do aquecimento global como problema político. Por um lado, Roe mostra como a incerteza científica (no princípio desta década) foi narrativizada para autorizar a decisão política em vez de a paralisar. Por outro lado, questiona a transformação da questão do 'aquecimento atmosférico como um problema

¹⁵ Na linha de Halliday (1978), Fairclough (1995) propõe a classificação das funções da linguagem como 'ideational' ou representacional, 'relacional' e 'textual'.

científico' em 'aquecimento global como um cenário de crise', como já foi acima indicado. Roe presta especial atenção às implicações políticas do 'global' como categoria para pensar e agir politicamente sobre a realidade. Colocar o problema das mudanças climáticas no plano do global é definir tal nível como o único âmbito adequado para a acção. Isto equivale a responsabilizar a comunidade internacional como um todo face ao problema. O discurso do global tem portanto um valor político fortemente prescritivo. Outra implicação política essencial desta categoria de análise é a legitimação da passividade de autoridades nacionais e locais (onde, como está provado, o problema pode ser efectivamente gerido).

As análises levadas a cabo pelos autores em questão ilustram a complexidade da relação entre o discurso e as realidades políticas. Múltiplas funções e efeitos políticos podem ser associados à construção de sentido que ocorre através de práticas textuais. A dinâmica destes processos não é evidente e só um trabalho de interpretação atento pode permitir identificá-los. Requer-se uma atitude essencialmente crítica, que permita pôr a descoberto subtis ligações e consequências.

No estudo do papel do discurso na política, alguns aspectos requerem uma melhor formulação e articulação. Proporia como essencial re-pensar a questão do nível de análise dos efeitos do discurso na esfera política e a questão das arenas discursivas.

Relativamente ao nível de análise, podemos distinguir o impacto político do discurso a nível do processo político do impacto a nível das estruturas políticas. O primeiro diz respeito ao curso seguido pelas questões, desde a aquisição de estatuto político à implementação de medidas políticas. O segundo nível diz respeito a dimensões mais estáveis da política, como sejam as instituições ou os quadros legais.

O processo político, que é em larga medida o ênfase de Litfin, é tipicamente dividido em identificação do problema, formulação de opções de acção, e adopção (e implementação) de uma alternativa. Esta distinção é útil para fins analíticos mas na realidade estes momentos não têm frequentemente uma sequência linear e não são mutuamente exclusivos, isto é a re-definição de uma determinada questão como problema político pode ocorrer em simultâneo, e numa forma interactiva, com o debate sobre medidas relativas ao mesmo. Isto é particularmente premente no caso de questões que envolvam uma grande complexidade e incerteza, como são muitas questões ambientais. Hannigan

(1995) distingue três 'tarefas' ou momentos presentes na construção social das questões ambientais: formulação, apresentação e contestação. Acompanhando o 'ciclo de vida' de uma determinada questão, o papel do discurso pode ser examinado nas diferentes etapas e na evolução de argumentos e posições face ao problema.

A análise de discurso pode também ser útil ao nível da análise das instituições. Algumas teorias do discurso apontam para as instituições como discursos sedimentados (ver, por exemplo, Howarth, 1995 e Berger e Luckmann, 1966: 85¹⁶). As instituições resultam da estabilização (temporária) de concepções ou conceptualizações da realidade. Os padrões de organização dos sistemas políticos, por exemplo, as suas regras e modos de operação podem ser vistas como dimensões discursivas que adquiriram um grau de consenso relativamente elevado. A análise das instituições atende a uma escala temporal muito mais alargada e a aspectos muito mais estruturais do que a análise dos processos políticos, isto é da evolução política de problemas específicos. No entanto, cada problema específico pode conduzir à reforma, pelo menos parcial, das instituições e mesmo das ideologias. Hajer pretende avaliar esta relação e integra adequadamente os dois níveis de análise referidos.

A questão das arenas discursivas diz respeito aos *fora* em que as várias temáticas e problemas são formulados e apresentados. Os estudos em análise neste artigo tomam em consideração essencialmente as arenas formais da política - sobretudo, as instituições governamentais e/ou intergovernamentais - mas chamam também a atenção para o papel das organizações envolvidas na produção e gestão da ciência. Estas têm uma importância central não apenas como base de análise das realidades ambientais mas também para a própria constituição das mesmas como questões políticas.

Uma arena que é largamente ignorada pelos autores em destaque são os media. Na análise de Hajer, a esfera pública parece ter um papel importante - mas inexplicado - no processo de 'entrada' de problemas ambientais na agenda política. Por exemplo, relativamente às chuvas àcidas, o 'discurso público' e o 'interesse público' terão sido catapultas importantes para a esfera política. A natureza destas figuras e a sua relação com os media mereceria uma investigação detalhada. Os media são um espaço fundamental para o debate de perspectivas e

¹⁶ Berger and Luckmann clarify that the term 'sedimentation' is derived from Husserl, and that it was first employed by Schutz in a sociological context (ibid.: 223, note 34).

para a (re)construção do significado das questões e problemas. São como tal um *locus* central da actividade política.

A análise dos processos de influência e legitimação social e política requer portanto olhar para além do 'interior' das instituições políticas considerando outras arenas como os media (e outros palcos públicos) e, no caso dos temas ambientais, as organizações científicas.

Para finalizar, consideremos as seguintes palavras de M. Shapiro, cuja eloquência justifica uma citação alargada:

Traditional political theory treats language as referential (...). Seeing language not as simply referential but as a stock of discursive assets that constitute sets of enabling and disabling human identities and enabling versus disabling social locations, genealogical writing is oppositional. It intervenes in existing discursive economies and disrupts the entrenched systems of value by rendering political what has been passed off as natural or uncontentious. For example (...) while Habermas is trying to improve conversations, genealogists remain suspicious of all conversation, because they recognize that systems of intelligibility exist at the expense of alternatives. Therefore to strive to deepen intelligibility and provide more access *within* available conversations is to consolidate the power arrangements that the persistence of such conversations helps to maintain. (Shapiro, 1992: 14-15)

A análise política deverá em todos os casos partir de uma visão do discurso como constitutivo da realidade. É através de práticas discursivas concretas que uma qualquer questão adquire significado e valor político. Como Hajer sublinha (ibid.: 51), o discurso não é apenas a expressão de (um outro) poder através da linguagem. Ele *cria* estruturas e campos de acção.

7. Notas finais

O campo da política é constituído e gerido através de processos discursivos. É essencialmente um jogo de sentidos, pelo que importa analisar os meios de construção desses mesmos sentidos ou significados. Em vez de considerar as questões políticas como dados adquiridos, a análise de discurso examina a sua 'biografia' e a forma como resultam de opções particulares, como ganham estatuto político e hegemonia sobre outras alternativas.

A compreensão destes processos passa pelo recurso a quadros teóricos consistentes. Este artigo procurou identificar e questionar os alicerces teóricos de três análises discursivas de processos políticos em questões ambientais. Este tipo de análise permitiu formular algumas opções relativamente à natureza e limites do conceito de discurso, aos instrumentos analíticos a utilizar, e a repensar as relações entre o discurso e as realidades políticas.

Finalmente, gostaria de salientar que este artigo se enquadra num trabalho em curso e não pretende ser um produto final, antes uma sugestão para reflexão.

Bibliografia

- Berger, P. and T. Luckmann (1966) *The Social Construction of Knowledge. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, London: Penguin (repr. in 1991)
- Billig, M. (1987) *Arguing and Thinking: a Rhetorical Approach to Social Psychology*, Cambridge: Cambridge University Press
- Chatman, S. (1995; reprod. from orig. 1978) 'Story and Discourse (introduction)' in O. Boyd-Barret and C. Newbold (eds.) *Approaches to Media (A Reader)*, London: Arnold: 477-484
- Culler, J. (1997) *Literary Theory*, Oxford: Oxford University Press
- Davies, B. and R. Harré (1990) 'Positioning: The Discursive Production of Selves', *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 20/1: 43-63
- Dessler, D. (1989) 'What is at Stake in the Agent-Structure Problem?' *International Organization* 43 (3): 441-474
- Diez, T. (1997) 'Reading the EU: Discursive Nodal Points in the British Debate(s) about European Integration', Paper presented at the Second UACES Research Conference, Loughborough, 10-12 September 1997
- Drysek, J. (1997) *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press
- Durham, F. (1998) 'News Frames as Social Narratives: TWA Flight 800', *Journal of Communication* 48 (4): 100-117
- Eder, K. (1996) 'The Institutionalization of Environmentalism: Ecological Discourse and the Second Transformation of the Public Sphere' in S. Lash, B. Szerszynski and B. Wynne (eds.) *Risk, environment and modernity: towards a new ecology*, London: Sage
- Entman, R. M. (1993) 'Framing: toward clarification of a fractured paradigm', *Journal of Communication*, vol. 43 (4): 6-27

- Fairclough, N. (1995) *Media Discourse*, London: Edward Arnold
- Fisher, K. (1996) *The Press and the Framing of Military Gender and Sexuality Policies in Britain and the United States* PhD Dissertation, Colchester: University of Essex
- Fisher, K. (1997) 'Locating Frames in the Discursive Universe', *Sociological Research Online* 2(3): U40-U62
- Foucault, M. (1968) 'Politics and the Study of Discourse', repr. in G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf
- Foucault, M. (1976) *The History of Sexuality, I*, 1981 trans., Harmondsworth: Penguin
- Foucault, M. (1979) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, New York: Vintage
- Foucault, M. (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. Edited by G. Gordon. New York: Pantheon
- Foucault, M. (1983) 'Afterword: The Subject and Power' in H. Dreyfus and P. Rabinow (eds.), *Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Brighton: Harvester
- Gamson, W. (1992) *Talking Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Gamson, W. (1995) 'Constructing Social Protest' in H. Johnston and B. Klandermans (eds.) *Social Movements and Culture*, London: UCL Press: 85-106
- Giddens, A. (1979) *Central Problems in Social Theory - Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, Berkeley: University of California Press
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press

- Haas, E. (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley: University of California Press
- Haas, P. (1989) 'Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean and Pollution Control', *International Organization* 43 (4): 377-404
- Haas, P. (1992) 'Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination', *International Organization* 46 (1): 187-224
- Hajer, M. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press
- Halliday, M. (1978) *Language as social semiotic*, London: Edward Arnold
- Hannigan, J. (1995) *Environmental Sociology. A Social Constructionist Perspective*. London and New York: Routledge
- Harré, R. (1993) *Social Being*, Oxford: Blackwell
- Hay, C. (1995) 'Structure and Agency' in D. Marsh and G. Stoker (eds), *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills and London: MacMillan: 189-206
- Hendry, J. (1998), 'Strategic Decision-Making, Discourse, and Strategy as Social Practice', *Research Papers in Management Studies*, Cambridge: Judge Institute of Management Studies, WP1/98
- Howarth, D. (1995), 'Discourse Theory', in D. Marsh and G. Stoker (eds), *Theory and Methods in Political Science*, Houndmills and London: MacMillan: 115-133
- Jachtenfuchs, M. (1996) *International Policy-making as a Learning Process? The European Union and the Greenhouse Effect*, Aldershot: Avebury; Brookfield, Vt.: Ashgate
- Kaplan, T. (1990) 'The Narrative Structure of Policy Analysis', *Journal of Policy Analysis and Management* 5 (2)
- Krieger, M. (1981) *Advice and Planning*, Philadelphia: Temple University Press

- Laclau, E. and C. Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*, London: Verso
- Laclau and Mouffe (1987) 'Post-Marxism without Apologies', *New Left Review* 166: 79-106
- Lindblom, C. (1958) 'Policy Analysis', *The American Economic Review* 48 (3)
- Litfin, K. (1994) *Ozone Discourses. Science and Politics in Global Environmental Cooperation*, New York: Columbia University Press
- Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Conn.: Yale University Press
- Manstead, A. and M. Hewstone (eds.) (1995) *The Blackwell Encyclopedia of Social Psychology*, Oxford: Blackwell
- Moscovici, S. (1984) 'The Phenomenon of Social Representations' in R. Farr and S. Moscovici (eds.) *Social Representations*, Cambridge: Cambridge University Press: 3-69
- Rein, M. (1976) *Social Science and Public Policy*, Harmondsworth: Penguin
- Rifaterre, M. (1990) *Fictional Truth*, Baltimore: John Hopkins University Press
- Roe, E. (1994) *Narrative Policy Analysis. Theory and Practice*, Durham and London: Duke University Press
- Shapiro, M. (1992) *Reading the Postmodern Polity: Political Theory as Textual Practice*, Minneapolis: University of Minnesota Press
- Snow, D. and R. Benford. (1988) 'Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization' in B. Klandermans, H. Kriesi and S. Tarrow (eds.) *International Social Movement Research, Volume 1*, London: JAI Press, Inc.: 197-217

Snow, D. and R. Benford. (1992) 'Master Frames and Cycles of Protest' in A. Morris and C. McClurg-Mueller (eds.) *Frontiers in Social Movement Theory*, New Have, Connecticut: Yale University Press: 133-55

van Dijk, T. (1988) *News as Discourse*, Hillsdale, New Jersey: Laurence Erlbaum

Weale, A. (1997) 'Ecological Modernisation in Europe', Paper presented at conference on 'The Innovation of Environmental Policy', University of Bologna

Wendt, A. (1992) 'Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics', *International Organization* 46 (2): 391-425

World Commision on Environment and Development (1987) *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press