

# NOTAS PARA UMA AGENDA DE PESQUISA SOBRE AS ARENAS BUROCRÁTICAS NAS POLÍTICAS CURRICULARES

---

**Elizabeth Macedo**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

**Flavia Monteiro de Barros Araújo**

Universidade Federal Fluminense  
Rio de Janeiro, Brasil

## **Resumo**

O estudo apresenta reflexões de caráter teórico e metodológico que visam contribuir para a análise da burocracia atuante na administração educacional como locus de produção das políticas. Assinala-se que, enquanto no campo da ciência política brasileira, as análises acerca do fenômeno burocrático possuem tradição, há certa lacuna no que tange ao exame do corpo de funcionários atuantes em secretarias de educação. Estas instâncias são responsáveis pela gestão dos sistemas públicos de ensino, desempenhando importante mediação na produção de políticas curriculares. O objetivo do texto é enfatizar a dimensão política e o caráter contingente que caracterizam muitas das decisões em matéria de política curricular. Para tanto, recuperam-se algumas abordagens acerca do fenômeno burocrático propostas na literatura, focalizando-se as perspectivas que enfatizaram este espaço social como orientado por pressupostos técnicos e a contribuição de autores que ressaltam a dimensão política da vida organizacional. Com base nas teorizações de Laclau e Mouffe, assinala-se que, neste contexto caracterizado pela imprevisibilidade e fragmentação de posições, as decisões sobre a educação são construídas e executadas.

**Palavras-chave:** política de currículo, burocracia, teoria do discurso

## **Abstract**

This paper offers theoretical and methodological comments as a contribution for analyzing the bureaucracy prevailing in agencies of the official educational administration as a locus for the production of educational policies. While in the field of Brazilian political science analyses of bureaucracy are traditional, there is a certain omission with regard to the body of employees working in educational departments. These levels are responsible for managing public teaching systems, playing an important role of mediation in the production of curriculum policies. The purpose of the text is to emphasize the political dimension and the contingent nature that mark many of the decisions on curriculum policy. Accordingly, some viewpoints have been recalled on bureaucracy as proposed in the literature, focusing on perspectives that emphasize this social space as orientated by technical presuppositions and the contribution of authors stressing the political dimensions of organizational life. Based on the theorizations of Laclau and Mouffe, it is in this context marked by unforeseeability and fragmentation of positions that decisions on education are constructed and implemented.

**Keywords:** curriculum policy, bureaucracy, theory of discourse

A análise das políticas educacionais conheceu avanços no Brasil. A multiplicação das pesquisas e teses sobre o tema, assim como o incremento das publicações e a sua inclusão nos programas de pós-graduação ilustram o fato. O interesse pela temática parece estar relacionado à discussão em torno de uma agenda de reformas e a busca de alternativas para as graves questões existentes na realidade educacional brasileira que mobilizam a atenção de setores governamentais e de pesquisadores.

O processo de expansão deste campo foi acompanhado, entretanto, de problemas teóricos e metodológicos. As críticas dos especialistas dirigem-se para as fragilidades teóricas das análises e para a ênfase descritiva de muitas pesquisas. Observa-se a proliferação de estudos setoriais, a diversificação de objetos empíricos e teorizações incipientes. O caráter propositivo e a busca por estratégias de intervenção que caracterizam muitos estudos da área parecem colaborar para obscurecer a preocupação com as reflexões teóricas.

Estas questões preocupam estudiosos de políticas educacionais que destacam o crescimento do volume de trabalhos dedicados ao tema, mas afirmam a necessidade de refinamento das ferramentas analíticas. Segundo Azevedo e Aguiar (2001<sup>1</sup>), colocam-se a dificuldade de construção de programa de pesquisas e a necessidade de aprimoramento dos procedimentos teórico-metodológicos. As autoras observam que, embora o campo demonstre potencialidade, são evidenciadas fragilidades no que concerne ao aprofundamento teórico e ao tratamento interdisciplinar da temática, alertando, ainda, para a necessidade de uma maior apropriação das contribuições forjadas no campo das Ciências Sociais e Humanas. Este diálogo com outras disciplinas pode colaborar para a apropriação de instrumentos conceituais e analíticos, enriquecendo a investigação das políticas educativas. A idéia é aprofundar as bases teóricas das pesquisas brasileiras, ampliando o diálogo com outros campos de estudos e, também, com os referenciais utilizados em outros países (MAINARDES, 2009).

Nesta direção, destaca-se a contribuição de Ozga (2000) e as pesquisas de Ball<sup>2</sup> acerca do *policy cycle* para o campo de análise das políticas educacionais. Para Ozga, mais do que produto, as políticas públicas constituem um terreno de contestação, um campo de negociação e de lutas entre os diferentes grupos envolvidos, não se restringindo apenas às ações governamentais adotadas para a consecução de determinados objetivos. Nessa perspectiva, a autora assinala que os docentes não são apenas receptáculos de diretrizes elaboradas distantes da escola, mas construtores de políticas, na medida em que influenciam tanto a formulação, como em seu cotidiano; interpretam e moldam as diretrizes governamentais. Há, portanto, uma relação complexa entre objetivos das políticas e o modo como as coisas acontecem nas escolas, o que contribui para tensão entre professores e governos. Historicamente, para os governos, os professores constituem um problema de gestão, um problema político (OZGA, 2000).

Ozga sugere caminhos teórico-metodológicos para investigação de políticas educativas, destacando a análise de textos políticos como um método útil, na medida em que muitos textos estão acessíveis ao grande público. Os textos veiculam mensagens, contendo narrativas particulares sobre o que é possível ou desejável conseguir através das

políticas educativas. Os documentos produzidos para implantação das políticas expressam intenções, concepções, categorias e modelos que orientam a política educativa, são produtos e produtores de política (OZGA, 2000).

A abordagem proposta por Ball realiza críticas a perspectiva estatocêntrica, ou seja, a visão das políticas como produtos da ação estatal que pressupõe, de forma implícita, a concepção do Estado como uma instituição hegemônica no tratamento dos problemas públicos. Ball propõe a abordagem do ciclo de políticas para exame do campo educacional. A idéia de um ciclo de políticas públicas, composto por etapas diferentes, tais como formulação, implementação, ocupa lugar tradicional<sup>3</sup> no campo de análise das políticas públicas. O autor sustenta a existência de três contextos políticos primários, são eles: o *contexto de influência*, onde normalmente as definições políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos; o *contexto de produção dos textos* das definições políticas, o poder central propriamente dito, que mantém uma associação estreita com o primeiro contexto e o *contexto da prática*, onde as definições curriculares são recriadas e reinterpretadas. (BALL, 1992).

O referencial analítico proposto por Ball representa um esforço para constituição de um arcabouço teórico específico para exame das políticas educacionais. De acordo com Mainardes (2006), ele permitiria “a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (p.48). As reflexões do Ball e seus colaboradores estão ancoradas nas discussões postas pela teoria do discurso, no âmbito da denominada virada lingüística. Os autores buscam examinar a política educacional como um texto que circula e é apropriado de formas diversas pelos atores envolvidos, em diferentes contextos. As proposições de Ball orientam, na atualidade, diversas investigações que buscam elucidar os processos que cercam a formulação e implementação de políticas educacionais.

As investigações sobre as políticas educacionais brasileiras, segundo Mainardes (2009) podem ser divididas em dois grupos. O primeiro deles engloba estudos teóricos sobre questões abrangentes do processo de formulação de políticas, tais como estudos acerca das mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras. O segundo deles está voltado para a análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas.

O exame das pesquisas sobre a produção do campo evidencia a necessidade de investigações que focalizem também níveis médios de análise (Mainardes, 2009). Encontram-se na literatura numerosos estudos sobre o Estado brasileiro, mas ainda não avançamos muito acerca da compreensão dos seus processos internos, suas dinâmicas de funcionamento e a relação com o campo educacional. Nesta direção, assinala-se a opacidade que cerca um ator fortemente imbricado na produção destas políticas setoriais, a burocracia responsável pela administração pública educacional. Enquanto no campo da ciência política brasileira, as análises acerca do fenômeno burocrático possuem tradição, encontrando-se investigações que contemplam a questão burocrática em períodos da história política, observa-se certa lacuna no que tange ao exame da burocracia atuante em secretarias de educação. Estas instâncias constituem o lócus coordenador de políticas

educacionais, tanto em nível estadual como municipal e são responsáveis pela gestão dos sistemas o que implica na produção de diretrizes curriculares, de programas pedagógicos, de orientações para a prática docente. Observa-se, que mesmo quando os gestores atuam de forma pró-ativa no planejamento de políticas, é a burocracia quem detalha e coloca em prática os programas propostos. Ou ainda, quando as propostas não são feitas e as decisões não são delineadas pelos escalões responsáveis, são as instâncias mais intermediárias que definem caminhos. Há, contudo, uma carência de pesquisas que iluminem este ambiente institucional, caracterizado por hierarquias, rituais, práticas e sua relação com o processo de produção de políticas educacionais.

Assim, este estudo de caráter exploratório, pretende suscitar o debate teórico-metodológico em torno da burocracia atuante em órgãos públicos educacionais. O objetivo é enfatizar a dimensão política e o caráter contingente que caracterizam muitas das decisões em matéria de política educacional. Ressalta-se que a ausência de estudos mais sistemáticos contribui para que sejam preservados alguns mitos e preconceitos com relação a esta instância organizacional. Diante da pouca efetividade de muitas medidas e do grave quadro apresentado pela educação pública, este aparato é visto como ineficiente e pouco ágil na execução de programas governamentais, um vilão que dificulta a execução de projetos. Os arautos do estado mínimo alardeiam que o remédio para tal situação seria a reforma administrativa com a adoção de novas práticas de gestão, tendo em vista a maior efetividade da máquina governamental. Estas fórmulas, entretanto, parecem apenas tangenciar a superfície do fenômeno, na medida em que negligenciam a complexidade que cerca a atuação do Estado e a existência de dinâmicas internas que resistem ao esforço de racionalização. Sem desconsiderar as reflexões já construídas em diversos campos do conhecimento, apresenta-se um arcabouço teórico-metodológico que pode auxiliar na compreensão do fenômeno.

Em consonância com estes objetivos, recuperam-se algumas dimensões propostas para análise do fenômeno burocrático. O objetivo da breve revisão da literatura é situar a superação dos paradigmas racionais que conduziram a análise do espaço burocrático. Assim, considerando a existência de diversos modelos interpretativos, focalizam-se as abordagens de autores como: Hegel, Weber e Marx. Ao lado, da literatura clássica, alude-se também a contribuição das teorias da administração que postulam a existência de características comuns a todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas. As teorias da burocracia e da administração postulam à existência de uma racionalidade intrínseca a vida organizacional pautada no cálculo e no controle das ações. As tentativas de suplantar as limitações destes modelos racionais de análise levaram os estudiosos a reconhecerem a dimensão política da vida organizacional. A visão da organização como espaço harmônico começa a ser demolida pelas abordagens que percebem nas instituições a existência de conflitos e incerteza. Do campo da sociologia, emergem nos anos 60 as contribuições de Crozier acerca das relações de poder presentes na vida burocrática. Do campo de análises de políticas públicas, são produzidos estudos que assinalam a complexidade dos processos de produção de políticas públicas e a atuação burocracia como ator estratégico. Nesta perspectiva, contrariando os pressupostos de racionalidade que fundamentaram muitas

abordagens, a burocracia pode ser problematizada como um espaço social onde ocorrem conflitos, disputas, articulações de interesses em torno de possíveis temáticas que podem prevalecer sobre possíveis pressupostos técnicos e administrativos. E, é neste contexto caracterizado pela imprevisibilidade, pela presença de interesses plurais, de relações de poder e fragmentação de posições que as decisões sobre a educação são construídas e executadas.

Embora o texto destaque a importância destes estudos que incorporam a dimensão política no exame da burocracia estatal, propõe-se neste estudo o aprofundamento da discussão com a reflexão em torno de outro corpus teórico. Com base nas formulações de Laclau e Mouffe (2004), defende-se a ideia de que, é possível analisar a ação das instâncias burocráticas como práticas articulatórias contingentes que se organizam em torno da luta pela hegemonia. De acordo com Mendonça (2007, p.251), “considerar a hegemonia como categoria analítica significa *a priori* pressupor uma incessante disputa política entre diferentes discursos. O resultado hegemônico é sempre precário, contingente e ameaçado por discursos contra-hegemônicos”. Refletir sobre a burocracia nesta perspectiva é considerar a complexidade deste contexto e a irredutibilidade de explicação de suas dinâmicas a concepções racionalistas ou marxistas clássicas. Para tanto, são apresentadas considerações de caráter teórico e metodológico que podem ampliar a compreensão dos processos tortuosos que caracterizam a definição das políticas curriculares.

### **Burocracia e políticas públicas: da ênfase na dimensão técnica à dimensão política**

Nos dicionários, o vocábulo burocracia<sup>4</sup> designa um corpo de funcionários que atua em determinado setor da administração pública. No senso comum, a palavra é utilizada, comumente, como sinônimo de ineficiência no trabalho, de morosidade, de regras fixas, entre outros. A definição que cerca o vocábulo é polissêmica e, frequentemente, denota uma dimensão pejorativa associada a obstáculos no exercício dos direitos dos cidadãos.

Na pesquisa acadêmica, a instituição burocrática é objeto do interesse de diversas disciplinas das Ciências Humanas, incluindo desde a filosofia política, a sociologia, a ciência política, administração e a antropologia. Hegel foi um dos primeiros a formular uma teoria acerca da burocracia moderna. Em sua obra *Filosofia do Direito*, o autor aborda a burocracia quando trata do poder de governo, da esfera pública, concebendo-a como um corpo de funcionários que realiza a mediação entre a sociedade civil e o estado (Hegel, 1965). Enquanto as corporações dos diversos ramos de trabalho estão relacionadas à defesa de interesses particulares, a burocracia constituiria um grupo portador da vontade geral, uma classe dedicada a serviço do governo que tem no universal a finalidade de sua atividade essencial. A sua atuação deve estar orientada pelo sacrifício da satisfação pessoal, tendo em vista os interesses do estado. A burocracia é percebida como um tipo especial de corporação formada por indivíduos dotados de competência técnica. Suas características seriam a racionalidade e o sentido de dever intrínseco a profissão, cuja tarefa é executar e

manter as normas legais. Sobressai, na perspectiva do autor, a concepção da burocracia como órgão que exerce a mediação entre a sociedade civil e o Estado. As decisões deste aparato seriam orientadas tendo em vista a consecução do interesse geral<sup>5</sup>.

As idéias de Hegel são debatidas por Marx<sup>6</sup> que assinala o caráter empírico e formalista da descrição hegeliana, observando a falta de um conteúdo substantivo. Para Marx, por detrás de sua função pretensamente mediadora da burocracia, da defesa do interesse do Estado, estariam os seus próprios interesses. O aparato burocrático consistiria num conjunto de ilusões práticas, a ilusão do Estado como representante do interesse geral. As críticas do autor são contundentes e dirigem-se para a existência na França de imensa organização burocrática e militar, considerada um “corpo de parasitas que envolve como uma teia o corpo da sociedade francesa e sufoca todos os seus poros” (Marx, p.52). A burocracia se constituiria num representante dos interesses da burguesia em sua luta pelo estabelecimento do domínio político e, portanto, as políticas propostas por esta instância se constituiriam em manifestação das relações de dominação.

Embora Marx considerasse a possibilidade de autonomia relativa da máquina governamental em certos contextos históricos, a esfera política é vista como subordinada as dinâmicas da base econômica. A burocracia é interpretada como um ator dotado de complexidade, de contradições, de segredos de ofício, capaz de exercer impacto sobre a sociedade, “um círculo ao qual nada pode escapar”.

A grande contribuição para compreensão do fenômeno foi dada por Max Weber que concebe a burocracia como um tipo ideal, uma estrutura administrativa de que serve o tipo mais puro do domínio legal. Segundo Weber (1982), a antiga burocracia apresentava caráter patrimonial, os seus funcionários não tinham um estatuto que garantisse o exercício da função e a remuneração não era em espécie, e sim sob a forma de prebendas. De acordo com o autor, o fenômeno burocrático é anterior à modernidade, já sendo encontrado na antiguidade, no Egito. Entretanto, a estrutura burocrática, como a conhecemos, é característica da dominação legal e contrapõe-se ao patrimonialismo, sendo o resultado do desenvolvimento da economia financeira moderna que cria a possibilidade de compensação pecuniária aos funcionários.

Para Weber (1982), entre as características da atual burocracia moderna, constam: a existência de funções e competências determinadas em regulamentos, a proteção aos funcionários no exercício de suas funções em virtude de um estatuto, a hierarquia das funções, o recrutamento por concurso que exige formação especializada, a remuneração regular; o controle do trabalho por uma autoridade legal, a possibilidade de promoção e separação entre a função e o funcionário que a exerce.

As decisões formuladas pela burocracia estão orientadas por pressupostos técnicos e não valorativos. O burocrata, para o autor, se distingue do político, pois, enquanto o primeiro deve dedicar-se a sua tarefa de forma impessoal, perseguindo a aplicação fria da regra, o segundo situa-se no terreno dos valores, da paixão e das lutas políticas. A administração pública e a vida política constituem, portanto, duas esferas distintas, sujeitas a princípios e controles diferentes. Enquanto que na política importariam os fins, na administração seriam deliberados os meios. Os políticos, numa democracia representativa,

são eleitos, sendo aprovados ou reprovados nas urnas. Já a burocracia, composta por concursados, apresenta superioridade técnica, segredos do ofício, conhecimento dos fatos de sua esfera de ação, o lhe garantiria uma posição de poder na sociedade. Assim, coloca-se para Weber (1971) a questão do controle deste aparato.

Na perspectiva weberiana, a máquina burocrática atuaria para cumprir, sem questionamentos, os objetivos fixados pelas autoridades hierárquicas. Percebe-se a existência de duas esferas distintas, uma decisória, encarregada de formular decisões e outra de executá-las.

O tipo ideal proposto por Weber influenciou toda uma gama de estudos que valorizam a técnica, a racionalização dos processos internos e o cumprimento aos regulamentos como atributos deste aparato. O modelo burocrático clássico foi visto como antídoto para as formas patrimonialistas de gestão. Na literatura brasileira ressaltam-se as discussões relativas ao patrimonialismo, analisado como uma das características da vida política brasileira por Raimundo Faoro<sup>7</sup> (1975). Com base em Weber, o autor argumenta que o poder político era exercido por um grupo social que dominava a máquina política e administrativa do país, usufruindo benefícios do poder em causa própria, como prestígio e riqueza.

As teorias de Weber influenciaram os estudos administrativos organizacionais, que têm em Frederick Taylor e Fayol seus precursores. Esta corrente, que surge no início do século XX, busca elaborar princípios administrativos científicos aplicáveis a todas as organizações com o objetivo de organizar de maneira eficiente o trabalho. Na perspectiva da teoria clássica da administração, a tomada de decisão é uma escolha racional, tendo em vista a melhor alternativa para organização. Os problemas organizacionais existentes seriam considerados como “disfunções”, erros que podem ser solucionados mediante a aplicação de medidas gerenciais.

As teorias clássicas organizacionais estão ancoradas numa perspectiva racional do mundo social. Nesta perspectiva, a burocracia emerge como um aparato técnico voltado para consecução de objetivos claros e para resolução de problemas. A racionalidade e o princípio da hierarquia orientam sua atuação. As investigações sobre o tema levaram, contudo, a crítica a esses modelos. Posteriormente, as questões relativas à influência da dimensão humana no exame ambiente organizacional começam a ser consideradas e fatores como a complexidade, a incerteza, a imprevisibilidade, o comportamento individual e do grupo passam a ser incorporados na análise do contexto organizacional.

Nos anos 60, em torno de Michel Crozier<sup>8</sup>, constitui-se um grupo de pesquisa que deu origem ao Centro de Sociologia das Organizações. Essa instituição ganhou notoriedade com pesquisas sobre a burocracia e a administração pública francesa. Apoiados em estudos empíricos, esse grupo de pesquisas contribuiu para a produção de conhecimentos sobre o sistema político-administrativo e sobre as decisões políticas. Segundo Crozier (1963), além de complexas, as organizações possuem zonas de incerteza. O autor destaca a existência de práticas informais, ritos, investigando as relações de poder e as estratégias dos atores nas organizações. Mais que uma estrutura racional, estas análises assinalam a dimensão política da vida organizacional percebida como uma arena onde diversos atores atuam em jogos de

poder. Os trabalhos da sociologia das organizações foram enriquecidos durante os anos 1970 e 1980, com a introdução dos conceitos de identidades e culturas do trabalho.

Para Oszlak (1977), o reconhecimento de que as organizações são impactadas pela ação do contexto, marca a interseção dos estudos administrativos e organizacionais com a perspectiva da ciência política. As pesquisas da ciência política, sobretudo as contribuições das análises de políticas públicas, contribuíram para colocar em evidência a burocracia como um importante ator nos contextos decisórios. A produção no campo buscou superar a perspectiva de que as escolhas do aparato burocrático atendem exclusivamente a critérios técnicos, assinalando a complexidade das interações travadas nestes contextos. Emerge na literatura sobre os processos de decisão e produção de políticas públicas (*policy-making*) a concepção da burocracia como importante arena política, marcada por lutas e articulações contingentes que impactam a agenda pública.

Os estudos sobre o processo de decisão podem ser compreendidos em duas grandes abordagens. A primeira enfatiza a racionalidade dos processos e concebe a decisão como resultante da atividade de um indivíduo ou coletivo que, de posse das informações necessárias, define o rumo da ação. A segunda sustenta que não existem momento nem quadros ideais. Nesta direção, destacam-se as críticas de autores como Herbert Simon e Charles Lindblom que argumentam que os métodos racionais não consideram a complexidade inerente aos processos de decisão e de implementação de políticas públicas. Para Simon (1970), o Estado tem uma racionalidade apenas limitada, sendo composto por diferentes atores, como políticos e funcionários, que apresentam divergências, o que dificulta a racionalidade dos processos decisórios. Lindblom (1981) observa que, num contexto de racionalidade limitada, as políticas públicas constituem o reflexo de um compromisso entre atores públicos e/ ou privados. Segundo o autor, o processo decisório é “algo complexo, sem principio nem fim, cujos limites são incertos. De algum modo, um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos, que chamamos de políticas” (p.10). O processo decisório não conduz a soluções, produzindo acordos em atendimento aos interesses em jogo. De acordo com Lindblom (1981, (p.59), as “complexidades do jogo do poder no processo de decisão política – sua falta de direção, imprevisibilidade, suas frustrações, inversões e inevitáveis falhas – ressurgem multiplicadas na implementação ou execução de políticas”. Como nenhuma autoridade encarregada de formular as políticas consegue enunciá-las completamente, no curso da execução elas são sempre alteradas. Diante da imprecisão, é a burocracia que determina muitos elementos, ficando com boa parte da autoridade no processo de decisório. A contingência e a imprevisibilidade cercam as decisões que são modeladas nas lutas internas.

Entre os atores encarregados de implementar as decisões políticas, a burocracia desempenha um papel particular (Muller, 2002). Os encarregados da administração constroem uma representação acerca dos problemas elencados na agenda pública e tendem a favorecer os seus interesses em detrimento das finalidades externas da ação pública. Para compreensão do processo decisório, Muller argumenta que é preciso realizar uma cartografia dos diferentes fóruns e arenas nos quais se desenvolvem jogos, desconstruindo as estratégias e identificando as lógicas de cada ator participante do processo decisório.

Segundo Muller (1987), a incerteza está no coração do processo político. A ação do Estado é marcada pela complexidade, por paradoxos e contradições, rejeitando-se por um lado, a visão de um Estado racional e unificado e, por outro, a concepção marxista do estado como representante dos interesses de uma classe. Para o autor nada mais distante da realidade que a imagem marxista da esfera política como um reflexo da economia, pois esta concepção não permite dar conta da especificidade do político. As relações Estado-sociedade são complexas e sofrem diferentes mediações de grupos sociais portadores de diversos interesses. O resultado das políticas é sempre contingente.

As análises de políticas públicas contribuíram para renovar algumas interrogações acerca do estado abrindo a sua “caixa preta”. Ao invés de perquirir o Estado pelo alto, investigam-se seus detalhes, seus atores, suas dinâmicas. Herdeira das questões da sociologia das organizações, a análise de políticas públicas preocupa-se em desvelar o funcionamento organizacional do estado, enfatizando a burocracia como um ator importante no contexto decisório. Enquanto as correntes dominantes da ciência política privilegiaram questões do estado, a análise das políticas públicas voltou-se para o exame de suas engrenagens, afirmando que ao invés de certezas e harmonia, é a incerteza que ronda a ação do Estado. As questões rastreadas neste campo de estudos apontam para a insatisfação com os paradigmas clássicos, mas ainda não representam a sua radical superação. O nosso esforço insere-se nesta perspectiva que busca discutir marcos teórico-metodológicos capazes de auxiliar na compreensão da burocracia como espaço eminentemente político. Assim, procura-se afirmar o potencial das perspectivas teóricas de Laclau e Mouffe (2004) para investigações sobre o espaço burocrático e a sua influência na produção de políticas curriculares.

### **Contribuições da teoria do discurso para análise dos espaços burocráticos e políticas curriculares: perspectivas teórico-metodológicas**

Os trabalhos de Laclau e Mouffe (2004) apresentam um profícuo diálogo com o marxismo. Ao mesmo tempo em que procuram desconstruir a filosofia marxista, recolocando-a em outras bases, os autores buscam enfatizar a dimensão emancipatória que caracterizou esta teoria e inspirou lutas pela transformação social. As críticas de Laclau e Mouffe (2004) dirigem-se para as concepções de estado e política, considerados no âmbito do marxismo clássico como epifenômenos da base econômica. Os autores recuperam a noção de hegemonia desenvolvida por Gramsci e assinalam os limites do marxismo para resgate da especificidade da esfera política.

Com base nas teorizações de propostas por Laclau e Mouffe (2004) busca-se compreender as instâncias burocráticas como espaços políticos. Para tanto, é preciso abandonar as heranças da racionalidade moderna e aceitar o pluralismo de valores e a impossibilidade de uma sociedade em perfeita harmonia (Mouffe, 2003). A essa concepção do social harmônico, racional, que fundamenta diferentes perspectivas de análise do fenômeno burocrático, contrapõe-se o político, na acepção que lhe confere Mouffe (2007),

qual seja como “a dimensão de antagonismo (...) constitutiva das sociedades humanas” (p.16). Nesse sentido, o político é um momento instituinte, sempre parcial e incompleto, que impede a totalização de algo a que chamamos sociedade. O terreno no qual nos movemos para compreensão da produção de políticas nos espaços burocráticos, é o da teoria do discurso como proposta por Laclau e Mouffe (2004), que defende a indecidibilidade estrutural da sociedade e a necessidade de uma teoria da decisão a ser tomada nesse lugar indecidível.

Destaca-se que ao falar em indecidibilidade estrutural da sociedade, os autores não estão negando a existência de um contexto estrutural, mas apenas a possibilidade de que a estrutura seja fechada e possua um fundamento último (racional ou metafísico) que explicaria o seu funcionamento. O discursivo (social), enquanto uma estrutura desestruturada apresenta um campo infinito de possibilidades. Sua fixação, com a produção de um discurso (uma prática social específica), só é possível mediante atos de exclusão, ocultados para que a sociedade surja como campo naturalmente sedimentado de práticas. Ocorre que tais exclusões não podem ser totais porque o excluído segue habitando a estrutura como falta. O exterior que garante a suposta objetividade é constitutivo, está inscrito nela, inviabilizando a sua definição como presença. Toda ordem é, portanto, dominada pela indecidibilidade, na medida em que lhe falta um fundamento último. Tudo sempre poderia (e poderá) ser diferente em matéria de política educacional, pois não fundamento que determine a escolha de uma alternativa. O processo decisório é contingente.

Decidir é, portanto, excluir possibilidades que seguem habitando a decisão como falta. É “a estabilização de algo essencialmente instável e caótico” (Mouffe, 2003, p.147), uma estabilização impossível ao mesmo tempo em que necessária. É apenas por meio da distorção do discursivo como campo de todas as possibilidades que sentidos podem ser partilhados e que posições específicas prevalecem sobre as outras. Como não há nada externo que possa atuar como fundamento (ou regra) que sustente tal distorção, a decisão não pode se basear em nada que lhe seja externo. Ela se define, para Laclau (1998), como o momento do sujeito, em que a “estrutura sem determinação” é suplementada por intervenções contingentes que constituem os sujeitos por meio de atos de identificação.

Ao mesmo tempo em que postulam o social como campo de indecidibilidade, Laclau e Mouffe (2004) se referem a um horizonte totalizador, que precisa ser entendido no marco de uma teoria diferencial que postula a estrutura como formada apenas por diferenças e seus elementos como destituídos de toda e qualquer positividade. Em tal cenário, o princípio totalizador somente pode ser entendido como uma diferença radical — de natureza diversa das diferenças que constituem a estrutura — que estabelece os limites da estrutura ao mesmo tempo em que é determinada pela sua expansão. A totalidade é garantida por um exterior constitutivo que aproxima as diferenças dentro da estrutura por intermédio de uma equivalência que é ao mesmo tempo garantida pelo exterior e condição para que se defina o que é exterior. Em outras palavras, em relação ao que é excluído, as diferenças se equivalem. A tensão entre diferença e equivalência é o que constitui a totalidade, uma totalidade falida em que sempre falta a decisão. Algo impossível de

conceitualizar, mas que pode ser tratado na perspectiva da representação (Laclau, 2008).

Laclau e Mouffe (2004) defendem a possibilidade de que essa totalidade impossível e necessária seja representada por um particular, que assume uma “função de significação universal incomensurável consigo mesmo” (Laclau, 2008, p.95). É essa operação, quando um significante assume o lugar impossível da totalidade, que os autores denominam de hegemonia que é contingente e constitutiva, sem nenhum fundamento a priori. Nesse sentido, toda ordem política (totalização) é a expressão de uma hegemonia que nunca está dada. As práticas que nela se estabelecem são movimentos articulatórios que garantem que o lugar vazio do universal siga preenchido e, com isso, se mantenha o ordenamento do social. Este movimento é caracterizado pela disputa em torno dos sentidos.

As instituições sociais podem ser entendidas como um sistema de diferenças que integram sujeitos descentrados. Elas precisam, no entanto, ser continuamente recriadas por esses sujeitos, visto que as instituições não são marcos estruturais, mas complexos pouco integrados marcados por antagonismos e fechados apenas provisoriamente pelas ameaças de um exterior constitutivo. Tal recriação requer a articulação de sujeitos internos a essas instituições, constituídos por esses sistemas de diferenças. Dessa forma, toda instituição é vulnerável.

É dentro desse quadro levemente esboçado que nos propomos a pensar as secretarias de educação como instituições de destaque para a produção da política curricular. Contrapomos à concepção corrente de que se trata de uma instância meramente burocrática, a idéia de que se trata de um espaço de decisão política. Na medida em que se adote uma perspectiva politizadora do social, as decisões burocráticas — normalmente justificadas de forma racional — passam a ser vistas como hegemonias provisórias que constituem tanto os sujeitos quanto o próprio espaço institucional. Defendemos que isso permite uma compreensão mais acurada das políticas curriculares pela análise, não apenas dos textos curriculares, mas também do que poderíamos chamar de textos de gestão do sistema.

Numa perspectiva mais geral, a própria dinâmica da construção de hegemonias provisórias dá conta do caráter fragmentário e híbrido das políticas. Na medida em que todo fechamento depende de um exterior constitutivo produzido pela equivalência de posições diversas, a produção discursiva dos textos políticos depende da articulação em torno de um significante comum a todas essas posições. Em outras palavras, um discurso será tanto mais crível quanto puder “estender seu discurso argumentativo em variadas direções, todas elas convergindo para uma configuração hegemônica” (Laclau, 2000, p.253). Desta forma, significantes esvaziados de sentidos ou cujos sentidos flutuam tendem a ser mais efetivos no jogo hegemônico, aproximando as posições diferenciais do sistema em torno de uma equivalência em relação a algo que lhe é externo.

Em termos metodológicos, propomos estudar a burocracia por intermédio da análise dos textos produzidos neste espaço, utilizando-se os aportes teórico-metodológicos da teoria do discurso formulada por Laclau e Mouffe (2004). Os autores definem o discursivo como um campo aberto de possibilidades de sentidos num processo em que os significantes se referem iterativamente a outros significantes criando uma “estrutura” infinita e descentrada, podendo se ampliar indefinidamente pela lógica da diferença. Num tal quadro,

qualquer fechamento da estrutura seria inviável, o que a transforma em um campo de significação fluido, no qual a ordem é ambígua e temporária. Numa estrutura aberta, sempre haverá algo que escapa da lógica diferencial do discurso, sempre surgirão eventos que não podem ser simbolizados. Haverá, portanto, sempre um deslocamento que revela o limite e a contingência da estrutura discursiva e impede a completa estruturação da estrutura. Há um *surplus* de sentido que sempre escapará e que constitui o discursivo como campo de indecidibilidade, condição e impossibilidade de cada discurso particular. Afastando-se do relativismo implicado em tal visão, Laclau e Mouffe (2004) consideram a possibilidade de fechamento provisório dessa “estrutura” em torno de pontos nodais que centram e articulam a estrutura. É essa estrutura centrada e fechada, como a postulada por Saussure, que permite a criação de sentidos, a construção de um discurso específico. Todo discurso específico é, portanto, produto da exclusão do excesso de sentidos que caracteriza o discursivo.

Nessa perspectiva, a análise do discurso tem como o objetivo de compreender os processos (de luta) pelos quais os sentidos são fixados na construção de cada discurso ou, em outras palavras, os processos pelos quais uma plêiade de outros sentidos são excluídos como possibilidade. Dentre as possibilidades de análise, ganham destaque algumas fixações de sentidos que constroem discursos que se naturalizam.

Metodologicamente, temos operado buscando identificar os pontos nodais que articulam os discursos curriculares produzidos nos espaços das secretarias. Os pontos nodais são significantes que funcionam como núcleo articulador dos discursos, sendo em geral significantes cujos sentidos/significados variam nos diferentes discursos que se constroem em torno dele. A flutuação de sentido desses significantes pode ser tão grande que ele se esvazia, articulando em torno de si uma série de demandas diferentes que se tornam, de certa forma, equivalentes. A ausência de conteúdo específico facilita essa equivalência e facilita que um determinado significante atue como ponto nodal, na medida em que permite a sobredeterminação<sup>9</sup>. Como sobredeterminação, a fixação de sentidos em torno do ponto nodal não pode ser entendida na forma de causalidade, é uma intervenção retroativa que permite a fixação dos significantes flutuantes em uma cadeia de equivalências. Em situações sociais concretas, é possível pensarmos que as estruturas estão organizadas em torno de vários pontos nodais móveis, o que torna ainda mais complexa a análise das cadeias de equivalência possíveis.

Num sistema puramente diferencial, no entanto, o conceito de ponto nodal não faria sentido, na medida em que todas as diferenças tenderiam a ser iguais, não haveria como distingui-las. Esse procedimento é possível em virtude de uma lógica de equivalência, que colapsa o caráter meramente diferencial dos sistemas<sup>10</sup>. A lógica da equivalência é criada pela presença de uma diferença radical, um exterior constitutivo que fecha momentaneamente o sistema e cria uma cadeia de equivalência entre os seus elementos diferenciais que passam a se articular também de forma não diferencial. Em função do exterior constitutivo, com sua lógica de antagonismo radical, os elementos do sistema passam a partilhar algo comum, a diferença radical em relação a esse exterior, que lhes permite uma articulação de equivalência em torno de significantes nodais. A relação entre

as lógicas da diferença e da equivalência é, portanto, um dos principais mecanismos pelos quais os sistemas discursivos são provisoriamente fechados e as posições de sujeito dos elementos que os constituem definidas. Nesse sentido, qualquer sistematicidade é contingente e dependente de um antagonismo social.

É importante caracterizar a relação entre as lógicas da equivalência e da diferença como indecível, de modo que o exterior constitutivo não seja visto apenas como uma negação dialética. O que caracteriza a equivalência é que ela está atravessada pela diferença. A equivalência é criada pela presença de uma diferença radical, que passa a ser condição de possibilidade (na medida em que o fecha) e de impossibilidade (na medida em que nega a sua identidade) do sistema. A ameaça externa estabelece uma cadeia de equivalências entre elementos diferenciais, equivalências que não implicam a anulação das diferenças. É a presença de um exterior constitutivo que cria a cadeia de equivalências entre posições diferentes e a expansão dessa cadeia que define esse exterior. O limite do sistema é criado, portanto, pela exclusão de algo que só pode ser definido como uma negatividade radical cujo sentido é dado pela expansão das equivalências que ele mesmo propicia. O exterior constitutivo que fecha o sistema é, portanto “incomensurável com o interior e, ao mesmo tempo, condição para seu surgimento” (Mouffe, 2003, p.29).

Nos textos curriculares com os quais vimos trabalhando, a qualidade é um exemplo de um desses significantes que articula os diferentes sujeitos em contraposição a um sistema ineficiente. É importante notar que, na perspectiva da teoria do discurso, nenhum dos dois significantes tem um sentido que lhe seja próprio, são termos preenchidos por um conjunto de sentidos em função das articulações contingentes dos sujeitos. Assim, qualidade articula a defesa de um ensino ativo, a formação para a cidadania, a emancipação, mas também uma formação para a empregabilidade diretamente definida pelo atendimento às demandas do mercado. Trata-se de um slogan cujos significados não podem ser buscados em nenhum lugar onde tranqüilamente repousam. Ao contrário, seus significados somente são produzidos por atos de decisão tomados por sujeitos que se constituem na própria ação. Essas decisões excluem outras possibilidades que passam a preencher os sentidos daquilo a que denominamos ineficiência. Como exterior constitutivo, no entanto, o fantasma da ineficiência segue habitando a proposta de qualidade, o que torna a decisão, não um marco no processo, mas uma ação contínua.

As decisões sobre os sentidos de qualidade (e ineficiência como exterior constitutivo) são tomadas em diferentes contextos, alguns mais claramente implicados na educação, e se materializam em discursos específicos. No âmbito das secretarias de educação, os guias curriculares pretendem expressar o resultado de uma decisão sobre os sentidos que serão conferidos à qualidade da educação. Como todo discurso específico, eles buscam esconder seu caráter de provisoriedade, apresentando-se como o já instituído. Mesmo quando, não raro, se definem como historicamente situados, datados, esses textos mantêm a pretensão de universalidade que poderá ser superada por uma ação externa (do tempo, por exemplo). Diferentemente, a provisoriedade de que falamos é a que está inscrita em toda totalidade como a presença do exterior constitutivo. Trata-se de uma provisoriedade incessante que nos obriga a continuar a produzir fechamentos.

É essa provisoriedade constitutiva dos guias curriculares como fechamentos discursivos que permite que significante como qualidade sigam tendo seus sentidos negociados não apenas em outros contextos, como as escolas, mas no próprio contexto das secretarias. Isso permite a criação de outros sentidos ao mesmo tempo em que leva à produção de novos textos com pretensões universais. São livros didáticos, material para professores, alunos e pais — como vídeos, revistas, portais de internet, documentos diversos, cadernos de reformulação —, além de um enorme conjunto de textos mais visivelmente burocráticos como portarias regulamentando diferentes aspectos da gestão dos sistemas de ensino. Vistos da perspectiva da teoria do discurso, todos eles são discursos específicos que restringem o campo discursivo, buscando instituir um ordenamento. Esse ordenamento, no entanto, não elimina o político como momento instituinte do social. Entendemos, portanto, que é tarefa dos estudos sobre política curricular desconstruir tais discursos como expressão do instituído, lendo-os como expressão de uma lógica hegemônica que é capaz de defini-los como representativo de um todo coerente.

Nas pesquisas realizadas busca-se entender o processo pelo qual os textos curriculares têm preenchido, por intermédio de articulações hegemônicas, significantes vazios que os têm nucleado, dentre os quais se destaca a idéia de qualidade da educação. A hipótese, que se alicerça em estudos anteriores, é de que essas cadeias têm endereçado um sujeito universal e funcionado como uma contraposição às demandas da diferença cada dia mais presentes na sociedade brasileira. Essa hipótese tem sido desenvolvida, na perspectiva de uma teoria situada, a partir do estudo de uma política curricular específica, a MultiEducação, em seus 10 anos de existência. O foco recai sobre um dos espaços-tempos de enunciação da proposta, qual seja a Secretaria Municipal de Educação. Esse espaço-tempo é entendido como um local em que lutas micropolíticas são travadas por uma comunidade política constituída por diferentes grupos de interesse.

## **Comentários finais**

Contrariando postulados explorados nos estudos clássicos, inspirados em Weber, que assinala como características do corpo burocrático a impessoalidade e a neutralidade destacam-se neste texto que as instâncias burocráticas constituem espaços discursivos, marcados por lutas políticas entre grupos que tentam maximizar seus interesses nas dinâmicas internas. Nas secretarias de educação disputas são travadas em torno da definição de significados expressos em textos das políticas curriculares. A articulação produz pontos nodais que fixam parcialmente sentidos expressos em documentos que veiculam visões de mundo e de processo educativo.

As políticas educacionais, enquanto discursos apresentam demandas e visões de grupos que, nas lutas em torno do processo decisório, conseguem impor sua visão como hegemônica. Neste processo, o particular torna-se hegemônico e é assumido nos textos políticos como universal. Nesta perspectiva, as políticas curriculares se caracterizam, muitas vezes, por contradições, incoerências, pois não existe um sentido unívoco na

intervenção estatal. As decisões relativas ao seu conteúdo e sentido são construídas em meio a tensões entre diferentes forças lutam para impor os temas que consideram relevantes, seus objetivos, alternativas para um determinado problema, não constituindo um processo racional e linear no que diz respeito à determinação de objetivos e de soluções para os problemas diagnosticados.

Enquanto participante do processo decisório, a burocracia é capaz de formular objetivos políticos próprios, em consonância com determinadas visões do mundo, de impor também obstáculos a projetos e planos de ação, considerados contrários aos seus interesses ou, mesmo, de estabelecer alianças com grupos políticos ou com a sociedade civil. Há a influência deste contexto e ambiente institucional que imprime ritmos, nem sempre de acordo com o tempo do governo, além de ajustes das propostas políticas aos procedimentos estabelecidos na rotina da máquina estatal. Assim, não basta considerar, na investigação em políticas educacionais, apenas as prioridades elencadas na agenda pública, é preciso por em relevo as dinâmicas e a dimensão política do processo.

### *Notas*

<sup>1</sup> As reflexões de Azevedo e Aguiar (2001) apresentadas no texto, são o resultado de pesquisa sobre as características e as tendências da produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil que teve como base os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho da Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), “Estado e Política Educacional”, no período de 1993 a 2000.

<sup>2</sup> BALL, Stephen J. The policy processes and the processes of policy. In: BOWE, R., BALL, S., GOLD, A. (orgs.). *Reforming education & changing school: case studies in policy sociology*. London/New York: Routledge, 1992, p. 6-23.

<sup>3</sup> Jones (1970) propôs uma abordagem seqüencial das políticas públicas que ganhou muita popularidade no campo. O modelo separa seqüências de ação lineares que permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política, através de suas etapas. Primeiramente, a gênese da ação pública, a formação da agenda quando é identificado um determinado problema que exige um tratamento por parte da autoridade pública. Em segundo lugar, a produção das alternativas, a formulação das soluções por parte dos grupos envolvidos. A decisão é a etapa posterior, quando se define um quadro de ação, de intervenção na realidade. Ainda temos a implementação – ou não – da decisão: a avaliação da política e de seu impacto e a conclusão do programa. A análise seqüencial é considerada por muitos como um esquema de fácil aplicação, pois introduz ordem na complexidade das ações. Observamos que esse modelo, talvez mesmo um tipo ideal das políticas, ganhou muitas leituras e outras versões, sendo um caminho de análise empregado por vários pesquisadores. As críticas existentes dirigem-se, entretanto, contra a visão linear do modelo que pode levar o analista a subestimar a complexidade da realidade política e dos contextos nos quais é delineada a ação pública.

<sup>4</sup> Este termo foi utilizado pela primeira vez no século XVIII por Vincent de Gournay, economista fisiocrata, que o empregou para designar o grupo de funcionários da administração do Estado absolutista francês.

<sup>5</sup> Coutinho alerta para o fato de que “ao atribuir à burocracia a condição de classe geral, Hegel termina por recusar explicitamente a concepção (rousseauiana) de que “todos devem tomar parte na discussão e resolução das questões gerais do Estado”, ou seja, termina por negar a necessidade e possibilidade de constituição de uma esfera pública que socialize e democratize o poder. (p.12)

<sup>6</sup> Ver MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (Manuscritos de 1843).

<sup>7</sup> Ver: FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Cia Editora Nacional, 1975.

<sup>8</sup> Destaca-se como uma importante e influente obra de Michel Croizier o *Phénomène bureaucratique*, onde encontramos uma análise sobre as especificidades da burocracia francesa.

<sup>9</sup> Sobredeterminação aqui é entendida no sentido psicanalítico. Para Freud, seria possível através da condensação de vários sentidos e significações em uma unidade (função da metáfora para Lacan) e do deslocamento dos sentidos ou

significações de um momento particular para outro (função da metonímia para Lacan). Em relações puramente diferenciais não há nem metáfora nem metonímia (Torfing, 1999).

<sup>10</sup> No esquema saussuriano, as relações são entendidas como diferenciais (sintagmáticas) e equivalenciais (paradigmáticas e associativas), não havendo identidade simples na medida em que as unidades de linguísticas são equivalentes em um sentido e diferentes em outro (Torfing, 1999).

## Referências

- AZEVEDO, Janete M. Lins. A educação como política pública. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.
- \_\_\_\_\_. AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da Anped. *Educação & Sociedade*, Campinas, no 77, p.49-70, dez.2001.
- BALL, Stephen J. The policy processes and the processes of policy. In: BOWE, R., BALL, S., GOLD, A. (orgs.). *Reforming education & changing school: case studies in policy sociology*. London/New York: Routledge, 1992, p. 6-23.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*. V. 1, n. 2, p. 99-116, dez. 2001. Disponível em: [www.curriculosemfronteiras.com](http://www.curriculosemfronteiras.com). Acesso em maio de 2006.
- CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. RJ: Zahar, 1971.
- CROZIER, Michel (1963). *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris, Éditions du Seuil.
- EASTON, David. *Uma teoria de análise política*. RJ: Zahar, 1968.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.18, no 51, p.22-29, 2003.
- FREY, Klaus. Políticas públicas um debate conceitual e reflexões referentes a prática de análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas* n° 21, jun 2000 , p. 211-259.
- LACLAU, Ernesto. Desconstrucción, pragmatismo, hegemonía. In C. Mouffe (org.). *Desconstrucción y pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- LACLAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000.
- LACLAU, Ernesto & Mouffe, Chantal. *Hegemonia y estratégia socialista*. Buenos Aires: Fondo de cultura econômica, 2004.
- LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- LABRA, Maria Eliana. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Rio de Janeiro, Physis: Ver. Saúde Coletiva*, 9 (2), 1999, p.131-166.
- \_\_\_\_\_. Proposições para o estudo da relação entre política, burocracia e administração no setor saúde brasileiro. *Rio de Janeiro, Cadernos de Saúde Pública*, 1(4), jan/mar 1988, p.33-48.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- LOPES, Alice Casimiro Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo, no 26, p.109-118, maio /jun /jul /ago 2004.
- LOPES, Sergio. Prospecção de um conceito. *Análise Social*, Vol. X (1.º), 1973 (n.º 37), pp. 51-78.
- COUTINHO, Nelson. Hegel e a Democracia. Disponível em [WWW.iea.usp.br/artigos](http://WWW.iea.usp.br/artigos). Acesso em julho de 2009.
- HEGEL, G.F.W. *Princípio de filosofia do direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.
- JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'état en action*. Paris: Presses universitaires, 1987.
- MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. Itajaí,

- Contrapontos, vol. 9, nº 1, jan/abr 2009, pp.4-16.
- MOUFFE, Chantal. La paradoja democrática. Barcelona, Gedisa, 2003.
- MULLER, Pierre. A análise de políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002.
- OZGA, Jenny. Investigação sobre políticas educacionais. Porto, Porto Editora: 2000.
- RUA, Maria das Graças, AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. Rio de Janeiro. Planejamento e Políticas Públicas, nº 12, jun/dez de 1995, p.233-273.
- SILVA, Antonia Almeida Silva. Análise política e políticas educacionais: tendências e perspectivas teórico-metodológicas. Ponta Grossa, Revista Publicatio UEPG Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Linguística, Letras e Artes, 16 (1), jun. 2008, p.35-43.
- SUBIRATS, Joan . El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2 v., 2006, p. 113-126.
- WEBER, Max. Burocracia. Ensaio de Sociologia. Editora Guanabara, 1982.

### ***Correspondência***

**Elizabeth Macedo:** Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.  
**E-mail:** bethmacedo@pobox.com

**Flavia Monteiro de Barros Araújo:** Professora da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.  
**E-mail:** fmbaraujo@hotmail.com

---

Texto publicado em [\*Currículo sem Fronteiras\*](#) com autorização das autoras.

---