



OS DESAFIOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA SOBRE A ATUAÇÃO DO ESTADO NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DO EXAME DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL¹

LOS DESAFÍOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS A PARTIR DEL EXAMEN DE UNA POLÍTICA EDUCACIONAL

METHODOLOGICAL CHALLENGES FOR THE RESEARCH INTO THE STATE'S ACTING IN THE CONTEXT OF EDUCATION: AN ANALYSIS FROM AN EXAMINATION OF AN EDUCATIONAL POLICY

Iana Gomes de Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Brasil
E-mail: iana_glima@yahoo.com.br

Eixo temático 3: Metodologias para a análise e pesquisa de Políticas Educativas

Resumo: Este artigo propõe uma concepção metodológica de análise para os pesquisadores interessados em investigar o Estado no âmbito da educação. Para a construção de tal concepção são usados, centralmente, as ferramentas teórico-metodológicas da análise relacional, de Michael Apple, e a abordagem estratégico-relacional, de Bob Jessop. A concepção metodológica é entendida como a construção de uma rede de conceitos teóricos e metodológicos, que servem como uma lente através da qual o objeto de pesquisa é examinado ao longo de todo o trabalho, o que demonstra a importância de uma construção metodológica na qual estejam imbricados o referencial teórico e o empírico. Além de apontar a potencialidade do uso destas ferramentas para a análise do Estado no âmbito da educação, o artigo apresenta uma breve discussão acerca das transformações estatais e de suas implicações para o desenho metodológico de pesquisas que tenham como interesse o Estado e suas relações. Na construção dessa concepção metodológica são articulados os conceitos de globalização, governança e escalas. O texto ainda conta com uma discussão sobre o uso de uma política educacional como campo empírico para a análise do Estado, apontando a fertilidade de tal abordagem.

Palavras-chave: Estado. Política educacional. Metodologia.

Resumen: En este trabajo se propone una concepción metodológica de análisis para los investigadores interesados en la investigación del Estado en el ámbito de la educación. Para la construcción de esta concepción se utilizan centralmente las herramientas teórico-metodológicas del análisis relacional, de Michael Apple, y el enfoque estratégico-relacional, de Bob Jessop. La concepción metodológica se

¹ Agência financiadora: CNPq.



entende como la construcción de una red de conceptos teóricos y metodológicos, que sirven como una lente a través de la cual el objeto de investigación será discutido a lo largo del trabajo, lo que demuestra la importancia de una construcción metodológica en que se entrelazan el referencial teórico y empírico. Además de señalar el potencial uso de esas herramientas para el análisis del Estado en la educación, el artículo presenta una breve discusión acerca de las transformaciones estatales y de sus implicaciones para el diseño metodológico de los estudios que tienen como interés el Estado y sus relaciones. En la construcción de esa concepción metodológica son articulados los conceptos de globalización, gobernanza y escalas. El texto también incluye una discusión sobre el uso de una política educativa como un campo empírico para el análisis del Estado, señalando la fertilidad de ese abordaje.

Palabras clave: Estado. La política educativa. Metodología.

Abstract: This paper proposes a design methodology of analysis for those interested in investigating the state in education researchers. For the construction of such a methodological design, it is centrally used the theoretical and methodological tools of relational analysis, from Michael Apple, and the strategic relational approach, from Bob Jessop. The methodological design is understood as the construction of a network of theoretical and methodological concepts that serve as a lens through which the research object is examined throughout the work, which demonstrates the importance of a methodological construction in which theoretical and empirical framework are interwoven. Besides pointing out the potential use of these tools for the analysis of the state in education, the article presents a brief discussion of state changes and their implications for the methodological design of studies that have interest in the state and its relations. In the developing of this methodological design, concepts of globalization, governance and scales are articulated. The text also includes a discussion of the use of an educational policy as an empirical analysis for the State field, pointing fertility of such an approach.

Keywords: State. Educational policy. Methodology.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo construir uma metodologia de pesquisa para estudar a atuação do Estado no âmbito da educação. São centrais na construção desta metodologia as ferramentas teórico-metodológicas da análise relacional, de Michael Apple (2006), e a abordagem estratégico-relacional, de Bob Jessop (2008). Além de apresentar tais ferramentas e de apontar suas contribuições para o estudo do Estado, apresenta-se, neste artigo, um breve panorama sobre as transformações pelas quais o âmbito estatal vem passando e que implicam na necessidade do uso de conceitos como globalização, escala e governança nas pesquisas educacionais. O artigo também traz uma discussão acerca da potencialidade do uso de uma política educacional como campo empírico para as pesquisas sobre Estado e educação.



Muitos autores (CLARKE; NEWMAN, 1997; BALL, 2013a; HAY; LISTER, 2006, DALE, 1988; 2010), a partir de diferentes argumentos, demonstram a importância de estudar o âmbito estatal. Ball, Maguire e Braun (2012) afirmam que, nos últimos 20 anos, a reforma educacional tomou proporções globais e que muitas destas reformas foram realizadas através da proliferação de políticas, centralizadas no Estado. Além disto, o Estado vem se transformando, mudando a maneira de agir, principalmente em relação às políticas sociais (CLARKE; NEWMAN, 1997; BALL, 2013a; DALE, 2010). Hay e Lister (2006, p.1) (tradução minha) afirmam que “nenhum conceito é mais central no discurso político e na análise política do que o Estado”. Apple (comunicação verbal)² destaca que, nos últimos anos, pouco foi aprofundado sobre o Estado na teorização crítica de matriz marxista, pois, geralmente, este é visto como um mero braço do capital. Segundo o autor, o Estado merece um olhar mais atento para desmistificar estas ideias. Para Apple (comunicação verbal)³, ao estudar o âmbito educacional, é preciso analisar o Estado, pois a educação é função estatal. Analisar o Estado também permite fazer algumas inferências sobre as estratégias de transformação educacional. Esse é um importante ponto, pois um dos desafios da Sociologia da Educação – campo ao qual me filio – foi, historicamente, compreender a relação entre a educação e a sociedade, entre a educação e a mudança social o que está profundamente relacionado com a compreensão do Estado, pois este último está imbricado nos rumos educacionais. As afirmações acima arroladas enfatizam a necessidade de estudar o novo papel do Estado no âmbito da educação.

Para que um estudo desta alçada seja possível, é necessário o uso de uma metodologia que dê conta das complexas relações que permeiam o Estado e que são produzidos por ele. A construção da metodologia de uma pesquisa é um processo que precisa envolver escolhas cuidadosas, pois são

² Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

³ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.



estas escolhas que definirão as lentes teóricas que serão utilizadas ao longo de um trabalho. Para além de definir o tipo de pesquisa a ser realizado, entende-se que a metodologia envolve a definição, principalmente, de conceitos que guiarão o olhar do pesquisador. Teixeira (2011) faz um paralelo entre a pesquisa social e a arquitetura: assim como na concepção e execução de um prédio, a pesquisa social precisa ser edificada através de escolhas cuidadosas que assegurem sua criação. Para a autora, o desenho de uma pesquisa se constitui a partir de uma imbricação do referencial teórico e do empírico. Em geral, a metodologia de uma pesquisa é entendida apenas como os procedimentos metodológicos (entrevistas, observações, análises de documentos etc.) ou como a escolha de um método (etnografia, estudo de caso etc.). Todavia, o entendimento, neste artigo, é que a metodologia abarca os conceitos fundamentais de uma pesquisa, mostrando quais lentes serão utilizadas para analisar o objeto em estudo.

Através de tais escolhas, propõe-se tomar a teoria e o empírico de forma sistemática e não isolada, percebendo a conceituação e a teorização que se fazem necessárias para estudar a temática em questão. Entende-se por metodologia, assim, a construção de uma rede de conceitos através da qual o objeto será examinado ao longo de todo o trabalho. É a partir de tal rede que os dados empíricos são examinados.

A construção de uma metodologia para o exame do Estado no âmbito da educação

Antes de dar início à construção da metodologia para a análise do Estado no âmbito da educação a partir das ferramentas teórico-metodológicas da análise relacional (APPLE, 2006) e da abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008), é importante apontar que o uso de tais ferramentas está alicerçado na premissa de que o Estado precisa ser “considerado como *explanandum*, o que deve ser explicado, mais do que como *explanans*, parte de uma explicação” (DALE, 2010, p. 1110). A escolha de tais ferramentas só faz sentido tendo em vista a forma como se compreende o Estado neste



trabalho. Isto reitera a ideia de Teixeira (2011) de que a metodologia de um trabalho está sempre profundamente imbricada com a construção do referencial teórico. Assim, é central que o pesquisador tenha clareza de que as escolhas metodológicas não podem estar separadas das escolhas teóricas, pois a própria metodologia é permeada pela teoria. Além de ter clareza, é importante que o pesquisador aponte, em suas produções, a imbricação entre os referenciais conceituais e a metodologia. Como já mencionado, tem-se como objetivo, neste artigo, construir um referencial teórico-metodológico para a análise da atuação do Estado no âmbito da educação a partir do exame de uma política educacional. Portanto, antes de apontar a potencialidade do uso das ferramentas aqui escolhidas, se faz necessário explicar, mesmo que de forma breve, como o conceito de Estado é encarado neste trabalho.

Dale (2010) utiliza a noção de Estado como um *explanandum* para rechaçar o conceito que o autor denomina de estadismo metodológico. Segundo Dale (2010), estadismo metodológico “remete à tendência a assumir que existe uma forma particular intrínseca a todos os Estados” (DALE, 2010, p. 1108). Para Dale (2010), os Estados precisam ser entendidos a partir de contextos específicos. Portanto, não há como partir de um conceito já dado de Estado. Jessop (2008) corrobora essa ideia ao afirmar que não há como definir o Estado “para sempre”, nem como único, pois o Estado é continuamente redefinido. Para Jessop (2008), o mais difícil, ao teorizar o Estado, é conseguir defini-lo. O autor afirma que o “Estado é um fenômeno complexo e nenhuma teoria sozinha ou nenhuma perspectiva teórica pode capturar inteiramente ou explicar suas complexidades” (JESSOP, 2008, p. 1) (tradução minha). Neste trabalho, parte-se da perspectiva de que definir o Estado é uma tarefa que demanda compreender e mapear as intrincadas relações que o caracterizam. Assim, utilizam-se diferentes ferramentas teórico-metodológicas para construir uma metodologia capaz de analisar a atuação do Estado no âmbito da educação. As ferramentas utilizadas nesta pesquisa são, centralmente, a análise relacional (APPLE, 2006) e a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008). Essas duas ferramentas, apesar de terem sido produzidas por autores diferentes, se completam no sentido de que ambas mostram o



quão importante, ao fazer uma análise em uma pesquisa, é levar em conta diferentes contextos e relações para conseguir compreender algumas das complexidades do real. Essas duas ferramentas – e suas estratégias operacionais – serão explicadas a seguir.

Segundo Apple (2006), a análise relacional:

[...] envolve compreender a atividade social – sendo a educação uma forma particular dessa atividade – como algo ligado ao grande grupo de instituições que distribuem recursos, de forma que determinados grupos e classe têm historicamente sido ajudados, ao passo que outros têm sido tratados de maneira menos adequada. [...] as coisas recebem significados relacionais, pelas conexões e laços complexos com o modo pelo qual uma sociedade é organizada e controlada. (APPLE, 2006, p. 44).

A citação acima explica o conceito e mostra que, em uma pesquisa que leve em conta a análise relacional, é necessário examinar as relações entre o objeto em estudo e a sociedade como um todo – bem como os diferentes agentes que a compõem. Apple (comunicação verbal)⁴ afirma que a análise relacional é uma posição epistemológica na qual se opta por ver o mundo através de múltiplas relações e categorias. Esta é uma postura crítica, que analisa o objeto de estudo através do exame das posições econômicas, culturais e políticas que os grupos ocupam na sociedade. A análise relacional exige que um mesmo objeto seja examinado através de diferentes pontos de vista, colocando em relação o máximo de questões que tal objeto envolve. Sobre o Estado, Apple (comunicação verbal)⁵ informa que, ao fazer uso da análise relacional, se faz necessário buscar ferramentas para compreender os relacionamentos que fazem parte do Estado e que são produzidos por ele. Para complementar o uso da análise relacional, faz-se uso de uma ferramenta mais específica para analisar o Estado, desenvolvida por Jessop (2008): a abordagem estratégico-relacional. O principal fundamento desta ferramenta é

⁴ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.

⁵ Informações obtidas a partir da reunião realizada pelo grupo de pesquisa – coordenado pelo Professor Doutor Luís Armando Gandin – com o Professor Doutor Michael Apple, em 19 de julho de 2013.



entender que o Estado é uma relação social e que, portanto, precisa ser examinado a partir de relações sociais com distintas organizações, instituições, agentes e atores. Segundo Jessop (2008), tal premissa é fundamental ao ter a questão estatal como objeto de estudo. Ao levar em conta as complexidades que permeiam o mundo real, é possível realizar o que Dale (2010) propõe: fazer do Estado um conceito a ser explicado. Analisar as complexidades do mundo real através da abordagem estratégico-relacional implica em compreender que: a. as mesmas causas podem conduzir a efeitos diferentes; b. causas diferentes podem produzir os mesmo efeitos; c. pequenas causas podem levar a grandes efeitos; d. grandes causas podem produzir pequenos efeitos; e. causas são seguidas de efeitos contrários; f. os efeitos de causas antagônicas são incertos. (JESSOP, 2008). As questões descritas por Jessop (2008) corroboram no entendimento de que o exame do Estado envolve múltiplas dimensões, pois, assim como diz o autor, uma mesma causa pode ter efeitos diferentes e isso está profundamente relacionado ao contexto. O contexto, por sua vez, não pode ser compreendido como algo estático, simplesmente como um pano de fundo, mas como um conjunto de relações que estão em constante transformação e que envolvem lutas de poder. Essas relações, em uma abordagem estratégico-relacional, precisam ser examinadas para que se possa definir de que contexto se está falando.

Além das questões acima arroladas, Jessop (2008) ainda destaca seis pontos importantes para o uso da abordagem estratégico-relacional. O primeiro deles é a necessidade de estudar o Estado relacionado à sociedade. Segundo Jessop (2008), as fronteiras entre o Estado e/ou o sistema político e outras ordens e sistemas institucionais são geralmente oscilantes e mudam o tempo todo. É preciso compreender a relação entre o Estado e estas outras ordens. O segundo é que é preciso entender a história da sociedade para compreender o Estado. Entender as instituições que formam o Estado e suas articulações depende da compreensão da natureza da formação social e de seu passado histórico. O terceiro implica saber que as formas que a legitimidade estatal é institucionalizada e expressa variam. O conteúdo de tal legitimidade se constitui em e através de discursos politicamente relevantes: o que mostra a importância



destes, sua relação com projetos hegemônicos alternativos e sua tradução em práticas políticas. Essa é uma questão central em um trabalho que analise uma política educacional. O quarto implica em examinar os diferentes métodos utilizados pelo Estado para assegurar o cumprimento de determinadas questões importantes para sua sobrevivência. Para um relato completo do Estado, é importante considerar todos os meios de intervenção a sua disposição, suas capacidades e limitações, e seu peso relativo em diferentes contextos. O quinto é a necessidade de compreender que a sociedade não pode mais ser entendida como um campo empírico fisicamente delimitado. Um dos efeitos da globalização, segundo Jessop (2008) – e que tem implicações para a pesquisa que usa uma abordagem estratégico-relacional –, é a necessidade de redefinir as fronteiras de qualquer sociedade, dada a relativização das escalas que foi introduzida através da globalização. O sexto implica na dificuldade de estabelecer o que seria um "interesse comum" ou "vontade geral" por parte do Estado. Jessop (2008) afirma que ambos são "ilusórios", pois sempre envolvem articulação e agregação de interesses, opiniões e valores, marginalizando alguns interesses, ao mesmo tempo em que privilegia outros. Nunca há algum interesse que abranja todos os possíveis interesses particulares.

Essas seis questões levantadas pelo autor representam grandes desafios em uma pesquisa. Não são tarefas simples e fáceis. No entanto, somente ao tentar realizar uma análise que leve em conta diferentes fatores e que tenha um escopo de grande abrangência é que pode-se ter uma maior aproximação da complexidade que compõe o mundo real, o que é fundamental em um trabalho que use a abordagem estratégico-relacional como ferramenta teórico-metodológica. Jessop (2008, p. 11) (tradução minha) afirma que "na listagem dessas seis qualificações preliminares, esper[a] ter indicado a limitação de começar a análise com uma definição geral do Estado, que é apresentado de uma vez e para todos e nunca é re-especificado quando a análise se desenrola". Tal afirmação assemelha-se à noção de Dale (2010) de que não se pode realizar uma pesquisa a partir de uma ideia dada de Estado, mas que é preciso que o Estado seja um *explanandum*.



As duas abordagens acima citadas – análise relacional (APPLE, 2006) e abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) – se complementam. Para que o uso destas ferramentas possa ser colocado em prática, se faz necessário o uso de conceitos que consigam abranger a complexidade do real, que não tragam em si uma noção linear e vertical das relações entre os âmbitos macro e microsocial. A necessidade do uso destas ferramentas teórico-metodológicas decorre, principalmente, das mudanças estatais dos últimos 30 anos. Esse tema, mesmo abordado de forma breve neste artigo, é bastante significativo. Portanto, se fará um rápido panorama de algumas das transformações que ocorreram no Estado, pois elas têm implicações metodológicas para as pesquisas que tratam de Estado e das políticas educacionais e justificam, inclusive, a escolha das ferramentas teórico-metodológicas aqui já citadas.

Transformações estatais: implicações para a metodologia de uma pesquisa

Ball (2013b) afirma que a globalização é um importante aspecto a ser levado em conta nas atuais pesquisas educacionais. Segundo esse autor, a globalização tem sido importante para articular os problemas que precisam ser “tratados” pelas políticas educacionais. Ball (2013b) destaca que a globalização tem produzido um conjunto de imposições para as políticas no âmbito nacional e um modo particular de pensar a educação, seus problemas e proposições. Outro importante aspecto trazido por Ball (2013b) – e que ajuda a pensar a metodologia de uma pesquisa que envolva o âmbito estatal –, é que um dos resultados do processo de globalização é não poder mais pensar o Estado-nação como o espaço adequado ou o único espaço adequado para a compreensão de uma política pública. Há agentes supranacionais que são peças-chave no entendimento de determinadas políticas, como o Banco Mundial, a OCDE, o Banco de Desenvolvimento Asiático etc. (BALL, 2013b). Jessop (2008) também mostra a centralidade da globalização para as atuais análises sobre o Estado. No entanto, o autor faz um alerta: o conceito de



globalização tem sido usado como uma palavra polivalente, promíscua e controversa, o que tem mais obscurecido do que revelado as atuais mudanças referentes à economia, à política, à sociedade e à cultura (JESSOP, 2008). Jessop (2008) afirma que globalização é um conceito melhor usado ao denotar que esse processo é multicêntrico, multiescalar, multitemporal, multiforme e multicausal. Multicêntrico porque é um processo que emerge de atividades em variados locais; multiescalar porque as atividades ocorrem em variadas escalas e não de uma forma hierárquica, mas interdependentes e co-existentes; multicausal porque é resultado de um complexo e contingente processo de interações de diferentes causas; multiforme porque a globalização assume distintas formas dependendo do contexto e pode ser colocada em prática através de variadas estratégias. “Em conjunto, essas características significam que a globalização é um produto complexo e emergente de diferentes forças operando em várias escalas” (JESSOP, 2008, p. 179) (tradução minha).

Os processos de globalização também vêm sendo estudados por Roger Dale (2004; 2010). Em um de seus recentes trabalhos (DALE, 2010), o autor afirma que um dos efeitos desses processos é que o Estado tem se configurado de uma nova maneira, tendo, inclusive, outro papel, que é por Dale (2010) denominado “Estado coordenador”. Novos atores passaram a se fazer presentes *no* e *como* Estado, o que implica, nas pesquisas educacionais, levar em conta que a dimensão estatal precisa ser examinada de forma atenta, verificando quem são os atores definidos como parte do Estado, seus status e suas relações (DALE, 2010). Jessop (2008) segue essa linha de pensamento e afirma que a governança dos Estados, atualmente, está emergindo de diferentes escalas: internacional, supranacional, nacional e regional. Cada escala tem representações de poder diferente nessa governança e implicam em uma nova forma de governar por parte de cada Estado. A noção de escala para esses autores é muito importante e em uma pesquisa que leve em conta as duas ferramentas teórico-metodológicas acima citadas – análise relacional e abordagem estratégico-relacional – é fundamental ter em conta a noção de escala, pois, tendo em vista essa nova forma de governança dos Estados, é preciso entender os atores que estão envolvidos em tal governança e, portanto,



as diferentes escalas que estão aí imbricadas. Assim, ao analisar um Estado nacional não se pode examinar apenas um mercado de um determinado espaço ou os fluxos de um determinado tempo: é preciso estar atento ao fato de que o mercado opera em acordo com outros espaços-temporais e a economia, atualmente, envolve uma governança que inclui também atores que não estão vinculados ao mercado.

Ao construir a metodologia de uma pesquisa que tenha como objeto de estudo o Estado no âmbito da educação, é fundamental o que os autores trazem em relação à globalização, o que tem implicações importantes nas escolhas metodológicas. A primeira delas é incluir, na análise do Estado, atores que estão além das fronteiras nacionais. A segunda é atentar, de forma concomitante, às particularidades do Estado nacional e às questões regionais. A terceira é realizar uma análise que leve em conta as relações entre as diferentes escalas. O uso de escalas deriva da geografia econômica e política (SASSEN, 2010). A geografia, segundo Sassen (2010), reconhece a historicidade das escalas o que faz com que esta área do conhecimento resista à naturalização da escala nacional, que tem se mostrado bastante presente na ciência social. Para Sassen (2010), usar as escalas da geografia econômica e política representa uma vantagem ao estudar o global, “tanto em sua compreensão convencional como interdependência” (SASSEN, 2010, p. 12), quanto na abordagem que trata da escala subnacional. O processo de globalização está desestabilizando a hierarquia escalar centrada no Estado nacional, portanto, Sassen (2010) defende o uso de outras escalas como o subnacional e o supranacional e novas categorias que não pressuponham dualidades como nacional/global e local/global.

Essa questão das escalas corrobora a ideia de que o Estado não pode ser entendido como algo já dado, como um conceito em si, mas, tendo em vista as novas configurações, os novos atores que fazem parte do Estado, as escalas que estão envolvidas nesse processo de transformação, o Estado precisa ser explicado, há a necessidade de entendê-lo como um conceito em explicação. Tal afirmação tem sérias implicações para as escolhas dos conceitos teóricos que embasam uma pesquisa: é a partir da mesma que se dá



a escolha de conceitos que mostram o movimento que permeia o Estado, que apontam a complexidade do real. Os conceitos trabalhados precisam estar de acordo com as ferramentas teórico-metodológicas. Na perspectiva de Teixeira (2011), a pesquisa social deve ser “[...] edificada por entre planos, vigas e eixos devidamente escolhidos e combinados [...]” (TEIXEIRA, 2011, p. 80). Nesse processo de edificação, entende-se como primeira etapa a escolha e/ou construção das ferramentas teórico-metodológicas que irão embasar o olhar do pesquisador. Logo após, é preciso apropriar-se dos conceitos que serão fundamentais para a pesquisa, sendo que estes precisam estar de acordo com as ferramentas teórico-metodológicas que foram escolhidas.

A política educacional como uma “janela” para examinar o Estado

Ao definir a atuação do Estado no âmbito da educação como um interesse de pesquisa tem-se não apenas o desafio de construir uma metodologia sólida e alicerçada em ferramentas teórico-metodológicas que deem conta das complexidades e contradições que permeiam o Estado, mas há, ainda o desafio de estabelecer qual deve ser o campo empírico para investigar o Estado. A questão que se coloca é como tornar viável uma pesquisa sobre o Estado? Qual deve ser o campo empírico para compreender o Estado no âmbito da educação? O campo das políticas educacionais mostra-se aquele mais adequado para responder a estes questionamentos.

Ao realizar uma revisão bibliográfica⁶ sobre a relação entre política pública e Estado, entendeu-se que o estudo de uma política pública pode ser uma “janela” para o entendimento do Estado. A metáfora da janela é importante aqui: uma janela é uma abertura através da qual se pode enxergar o interior de uma estrutura. Uma política educacional pode ser uma “janela”, uma abertura para essa estrutura complexa e não-monolítica que é o Estado. Assim como toda a janela permite enxergar apenas parte da estrutura, uma vez que os marcos de uma janela tornam a visão restrita a esta abertura, escolher uma

⁶ Marques (1997), Frey (2000), Oszlak e O’Donnel (1995), Agudelo (2011), Ball (2013b), Ball, Maguire e Braun (2012) e Jessop (2008).



política educacionam como “janela” também apresenta tais restrições: são alguns aspectos que poderão ser “vistos” e a interpretação construída sobre a atuação do Estado na educação é delimitada pelos “marcos desta janela”. É importante ressaltar existem muitas “janelas” que podem ser utilizadas para enxergar o Estado e cada uma delas permite a visão de um recorte diferente, com distintos aspectos. Portanto, a escolha de uma política educacional como forma de estudar a atuação do Estado no âmbito da educação deve ser uma tarefa criteriosa e cuidadosa. Alguns critérios que podem auxiliar nesta escolha são: a. o tempo de existência de determinada política, tendo em vista a sua consolidação o que proporciona maior capacidade de inferir sobre o Estado; b. o escopo de abrangência de uma política em determinado contexto. Se uma política está presente em diversos Estados de um determinado país, isto demonstra que tal política é bastante relevante; c. o custo que determinado política representa para o Estado, pois isto aponta a centralidade de tal política; d. a quantidade de atores estatais e não-estatais que estão envolvidos na política, o que possibilita uma visão mais ampla do Estado.

Agudelo (2011) afirma que com o desenvolvimento do campo das políticas públicas, a partir dos anos de 1970, houve uma reaproximação com temas que haviam sido esquecidos. Dentre os temas elencados pelo autor está o Estado. Segundo Agudelo (2011) os analistas de políticas públicas perceberam que era impossível entender uma política com a ausência de um foco no Estado. Assim, depois de três décadas em que o Estado foi um objeto de estudo “morto”, esta temática ressurgiu como um importante objeto de pesquisa. (AGUDELO, 2011). Cabe destacar que a proposta da ciência das políticas públicas não é impor uma visão Estado-cêntrica, considerando o Estado com plena autonomia e capacidade para realizar políticas públicas. Agudelo (2011) destaca que esse campo de pesquisa considera o Estado como um dos agentes para a realização de políticas, propondo, assim, uma análise mais equilibrada entre distintos agentes, levando em conta, por exemplo, os atores da sociedade civil.



Agudelo (2011) defende que uma das formas de estudar o Estado é através da análise de políticas públicas. Para o autor uma das propostas da ciência das políticas públicas é:

[...] estudar o Estado através do ciclo de políticas e com ele abordar este ator em sua ação, através das agências governamentais que participam do ciclo; aquelas agências de tomada de decisões e intervenção social, isto é, a formulação de políticas públicas se apresenta como uma forma de visualizar as ações do Estado [...]. (AGUDELO, 2011, p. 96-97) (tradução minha).

Na citação acima, fica claro que o autor defende que, através da análise de uma política pública, é possível visualizar as ações do Estado. Oscar Oszlak e Guillermo O'Donnell (1995) também fazem essa defesa, ao afirmarem que, ao estudar políticas estatais, há uma potencial contribuição para o entendimento das transformações que ocorrem no Estado. É importante que fique claro que, assim como Farenzena (2011) e Muller e Surel (2002), tem-se o entendimento de que as políticas públicas têm um caráter polissêmico. Isso significa dizer que as políticas têm mais de um significado. Alguns autores (FARENZENA, 2011; MULLER; SUREL, 2002; FREY, 2000) têm utilizado os termos em inglês que definem política: *polity*, *politics* e *policy*. Tais termos diferenciam os distintos movimentos da política. O termo *polity* refere-se ao sistema político, abarcando o sistema jurídico e a estrutura institucional político-administrativo. *Politics* trata da atividade política, que envolve competição e que possui um caráter conflituoso. *Policy* refere-se aos conteúdos mais concretos, ou seja, programas políticos, questões técnicas, a ação pública. Frey (2000) destaca que o uso destes termos pode ser proveitoso para o pesquisador de políticas públicas. No entanto, alerta que “na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (FREY, 2000, p. 217). Por isso, ao estudar uma política pública é preciso sempre estar atento às três dimensões propostas. Mesmo que o pesquisador esteja interessado mais em uma dimensão – e dedique um olhar mais atento à mesma –, é importante que se dê conta de que *polity*, *politics* e *policy* estão profundamente imbricadas e que será difícil realizar uma separação estanque. Frey (2000) afirma, ainda em relação a esta questão, que não é possível realizar um exame isolando as



três dimensões, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219). Cabe o alerta que tal separação, em uma pesquisa, tem muito mais um fim didático-investigativo.

O estudo das três dimensões acima citadas representa um grande desafio para o pesquisador. No entanto, a dimensão da *politics* pode representar um desafio ainda maior, pois nem sempre é possível contemplar em um estudo todos os atores que fazem parte de uma política estatal e que dão corpo à dimensão da *politics*, dada, muitas vezes, a dificuldade de identificá-los, já que há uma grande rede de atores envolvidos em uma política. Outra questão importante é que nem sempre os atores que serão sujeitos da pesquisa podem esclarecer ao pesquisador os jogos políticos que estão envolvidos em uma política pública, exatamente pelas questões que estão em disputa naquele dado momento. No entanto, o pesquisador deve se propor a esse desafio, pois somente através do entendimento de todas as dimensões, incluindo, assim, a *politics*, é que será possível compreender o funcionamento do Estado. Oszlak e O'Donnell (1995) não fazem uso do termo em inglês, mas apontam o quanto o Estado é constituído por diferentes grupos e afirmam haver um “conflito de políticas”. Segundo esses autores, tal conflito está muito relacionado com a presença de unidades com variáveis graus de autonomia dentro do aparelho estatal. Tais unidades podem entrar em conflito quando da definição da atuação do Estado frente a um problema social. Marques (1997) afirma que, ao estudar uma política pública, é necessário:

[...] articular as estratégias dos vários atores para o entendimento das ações do Estado. Este deve ser o ponto de partida para se desvendar as razões pelas quais, em inúmeras circunstâncias, o resultado atende a interesses de alguma fração do capital, não bastando explicar este resultado pelos interesses e desejos de certos atores. (MARQUES, 1997, p. 91).

O que fica claro no excerto acima é que para estudar uma política pública, quando o foco é compreender o Estado, se faz necessário ir além da análise dos documentos, do entendimento dos discursos; é preciso mapear os diferentes atores envolvidos nessa política, compreendendo os movimentos



que há dentro do próprio Estado. Marques (1997) destaca que, no caso brasileiro, é importante levar em conta as tênues fronteiras entre Estado e sociedade e propor a análise de políticas públicas a partir desses dois âmbitos, entendendo-os como igualmente importantes, já que, no Brasil, “em inúmeras situações as distinções [referindo-se ao Estado e à sociedade] simplesmente desaparecem” (MARQUES, 1997, p. 92). Portanto, para compreender as políticas estatais é preciso não somente analisar os atores estatais, mas outros atores que também têm papel fundamental nas políticas públicas do Estado. Isso também tem relação com o uso de escalas, necessária nessa nova configuração de Estado, já que há um borramento entre as fronteiras do público e do privado (ou agentes estatais e não-estatais) que se encontram não somente no âmbito nacional, mas no subnacional e supranacional. (CLARKE; NEWMAN, 1997).

Além desta questão, ainda referindo-se às escalas, é importante relacionar a política em estudo com o contexto macro para que se perceba a relação desta política com uma agenda mais global. Dale (2010) afirma que novos estudos sobre o Estado são de fundamental importância, pois, segundo esse autor, o Estado está constituído para além de uma compreensão dentro da esfera apenas nacional: o autor afirma que existem variadas escalas de governança educacional, que incluem o subnacional, o nacional e o supranacional. A governança, além disso, é composta por diferentes instituições de coordenação (Estado, mercado, comunidade e lar). O que Dale (2010) destaca é que a governança educacional pode ser entendida como “as combinações e a coordenação de atividades atores/agentes, e escalas através das quais a educação é construída e ministrada nas sociedades nacionais” (DALE, 2010, p. 1111). Tendo em vista o estudo de uma política educacional, cabe ao pesquisador estar atento para o fato de que as políticas transcendem o âmbito apenas nacional e é preciso estudar essas relações como forma de desenhar o contexto em que cada política se insere.

O estudo do cenário internacional, segundo Ball (2013b, p. 45) (tradução minha), é muito importante para o entendimento de uma política: “na análise de políticas, o problema é entender como esses processos políticos [referindo-se



aos processos globais] trabalham no nível nacional, sem tomar o Estado-nação como a única unidade da análise”. As políticas educacionais são desenvolvidas em relação às pressões por competitividade econômica em nível interacional (BALL, 2013b). O que se pode perceber atualmente é que as políticas educacionais acabam respondendo muitas das necessidades do âmbito econômico. Assim, em uma análise de políticas públicas, é importante ter, enquanto campo empírico, outras escalas que transcendam o nível nacional. Ball (2013b) destaca que a política educacional não pode mais ser entendida dentro de limites do Estado-nação ou de agentes públicos, separadamente da política econômica. Ball (2004) também destaca, no entanto, que é preciso estar atento ao fato de que cada Estado faz sua própria interpretação das questões globais. O autor faz uso do conceito de glocalização, que implica em uma “acomodação de tendências globais em histórias locais, [...] [produzindo] políticas híbridas e diversidade política” (BALL, 2004, p. 1115). As políticas não são regidas a partir dos mesmos problemas, da mesma maneira; cada local tem as suas particularidades. Isso precisa ser levado em conta em um estudo que envolva políticas educacionais e Estado.

Cabe destacar os alertas que Oszlak e O'Donnell (1995) fazem para os pesquisadores que estão interessados na relação entre o estudo de uma política pública e a análise do Estado. Primeiro, afirmam que a política pública não é um reflexo ou uma resposta apartada da sociedade como um todo. Portanto, é preciso sempre ter em conta o contexto social em que a política se insere, estudando as relações de tal política com diferentes escalas – entendidas, aqui, como as utilizadas por Dale (2010): subnacional, nacional, supranacional. Colocar essas diferentes escalas em relação é fundamental para que se possa compreender o contexto da política. Marques (1997) também afirma a necessidade de produzir análises políticas que levem em conta o campo macro e micro, que permitam um diálogo entre diferentes paradigmas e matrizes disciplinares. Segundo, Oszlak e O'Donnell (1995) destacam que, ao observar uma política em um determinado contexto e momento histórico, é possível inferir a posição do Estado frente à questão



colocada em pauta por tal política. Ao inferir sobre a posição do Estado, há a possibilidade de compreender algumas das dinâmicas que o constituem.

Considerações finais

O conceito de Estado, que foi acima apontado como aquele a ser utilizado neste trabalho, rechaça a ideia de que o Estado seja algo já explicado. Tal rechaço implica em estudar as políticas públicas de uma forma diferente: uma pesquisa que pensa o Estado como algo já explicado, entendido a partir de uma única visão, examina, por sua vez, as políticas como regidas e pensadas de uma mesma maneira, a partir de um mesmo conjunto de problemas e por determinadas instituições. Desconstruir o conceito de estadismo metodológico (DALE, 2010) implica em entender como é o Estado, como ele é composto, qual o seu contexto, atentando as suas particularidades, relações e os traços em comum com outros contextos. A partir desta perspectiva de Estado, é preciso analisar minuciosamente a política a ser estudada, pois estas tensões, contradições e relações precisam estar presentes em tal análise. A forma como se conceitua política e Estado tem implicações para a metodologia construída. Portanto, o que foi desenhado como metodologia acima só faz sentido tendo em vista o conceito de Estado e de política que foi assumido neste trabalho.

O que foi discutido aqui aponta que “seguir” uma política pública é uma janela de entrada para compreender como o Estado está constituído. Para que seja possível um estudo de tal alçada é importante levar em conta algumas das questões que foram acima arroladas. Primeiramente, o Estado e a política pública devem ser compreendidos como não-estáticos e não-neutros, sendo permeados por disputas de poder entre diferentes grupos hegemônicos. A partir dessa premissa, surge o segundo ponto que merece destaque: torna-se fundamental um olhar atento do pesquisador para as três dimensões da política (*politics*, *polity* e *policies*) mapeando os diferentes atores (estatais e não-estatais) que fazem parte da política e do Estado e analisando os jogos políticos entre esses atores. Somente assim será possível inferir algumas



questões sobre o Estado a partir de uma política pública. As três dimensões da política são centrais exatamente por evidenciar o “movimento” que há no próprio Estado e nas políticas públicas. Por terceiro, é importante ter em conta que para compreender o Estado a partir de uma política, é preciso contextualizar essa política, estudando suas relações com diferentes escalas (subnacional, nacional e supranacional). Esses três pontos sintetizam o que foi discutido em relação ao uso de uma política como “janela” para enxergar o Estado e auxiliam o pesquisador a manter uma vigilância epistemológica em seus trabalhos. Cabe ressaltar, no entanto, que, ao se propor o exercício de explicar o Estado por meio de uma política pública, muitos aspectos sobre o âmbito estatal poderão não ser contemplados em uma pesquisa. Isto deriva do fato de que a escolha de uma “janela” representa sempre um recorte sobre o que se pode vislumbrar do Estado.

É preciso estar ciente de que, mesmo após a construção da metodologia de um trabalho, ao longo da pesquisa, outros conceitos e referenciais teóricos podem se fazer necessários, pois este ir e vir entre teoria e empiria deve ser constante. Teixeira (2011, p. 100) alerta sobre a necessidade de “os pesquisadores se interrogarem, permanentemente, sobre seus pensamentos e sobre os seus fazeres na pesquisa, estando sempre alertas e vigilantes quanto a suas ideias, formulações, condutas e descobertas”. Esta perspectiva é bastante importante em uma pesquisa se tenha a análise relacional (APPLE, 2006) e a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 2008) como ferramentas teórico-metodológicas, tendo em vista que esta metodologia inclui, como postura epistemológica, um olhar amplo como pesquisador, estando aberto para a complexidade que se apresenta no real, desconstruindo concepções, ao longo da pesquisa, e reconstruindo outras ideias a partir do empírico.

Referências

AGUDELO, G. D. V. Contribuciones de las Políticas Públicas al Estudio del Estado. **Semestre Económico**, Medellín, v. 14, n. 30, p. 87-104, jul./dic. 2011.



APPLE, M. W. **Ideologia e Currículo**. Tradução de Vinicius Figueira. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BALL, S. J. Novos Estados, nova governança e nova política educacional. In: APPLE, M.; BALL, S. J.; GANDIN, L. A. (Orgs.). **Sociologia da Educação: análise internacional**. Porto Alegre: Penso, 2013a. p. 177-189.

BALL, S. J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dec. 2004.

BALL, S. J. **The Education Debate**. Bristol: Policy Press, 2013b.

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **How Schools do Policy: policy enactments in secondary schools**. Oxon: Routledge, 2012.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare**. London: Sage Publications, 1997.

DALE, R. A Educação e o Estado Capitalista: contribuições e contradições. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 17-37, jan./jul. 1988.

DALE, R. A sociologia da educação e o estado após a globalização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.

DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HAY, C.; LISTER, M. Introduction: theories of the State. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (Orgs.). **The State: theories and issues**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. p.1-20.

JESSOP, B. **State Power: a strategic-relational approach**. Cambridge: Polity Press, 2008.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas estatais e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1.º semestre de 1997.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, Barcelona, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.



SASSEN, S. **Sociologia da Globalização**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010.

TEIXEIRA, I. A. de C. Por entre planos, fios e tempos: a pesquisa em Sociologia da Educação. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P. de; VILELA, R. Amélia Teixeira (Orgs.). **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 80-104.