

# ESTADO, CAPITAL E EDUCAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE HEGEMONIA E REDES DE GOVERNANÇA

## State, capital and education: reflections on hegemony and governance networks

### Estado, capital y educación: reflexiones sobre la hegemonía y redes del gobernanza

Eneida Oto Shiroma<sup>1</sup>

Olinda Evangelista<sup>2</sup>

---

#### Resumo

Neste artigo, discutem-se algumas abordagens sobre governança e as contribuições gramscianas para compreender as mudanças na relação entre Estado e Sociedade Civil no contexto da “nova gestão pública”. A noção de “governança sem governo” secundarizou o papel do Estado, destacando a atuação de organizações do chamado “Terceiro Setor”. Argumenta-se que Estado e organizações da Sociedade Civil atuam juntos na governança constituindo redes de políticas públicas. As ações oriundas dessas articulações em nível global contribuíram para a harmonização dos interesses de governos, os Capitais nacional e internacional, tendo em vista instituírem novas formas de gerir o social. A necessidade de manutenção da hegemonia burguesa demanda a construção de uma sociabilidade capaz de assegurar a coesão social, desencadeando “mudanças substantivas nos padrões de governança” que repercutiram na reconversão da função social da escola. O desafio foi o de compreender e fazer frente às novas formas de organização encontradas pelo Capital para atualizar, segundo seus interesses, o sentido da Educação e da escola. O processo de construção de hegemonia supõe a organização de consensos e velamentos. Contraditoriamente, pensar a educação e a escola como espaços de velamento e desvelamento é uma possibilidade objetiva.

---

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Hegemonia. Educação.

#### Abstract

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação (UNICAMP), com pós-doutorado na Universidade de Oxford, Inglaterra. Professora Associada IV no Departamento de Estudos Especializados em Educação, Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e do Programa de Pós-graduação em Educação dessa mesma universidade. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO). Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq. *E-mail:* eneida.shiroma@ufsc.br. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Departamento de Estudos Especializados em Educação, Campus Universitário Trindade, 88010-970, Florianópolis (SC).

<sup>2</sup> Doutora em História da Educação (PUC/SP), com pós-doutorado na Universidade do Minho, Portugal. Professora no Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO). Bolsista produtividade em pesquisa do CNPq. *E-mail:* olindaevangelista35@hotmail.com. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Departamento de Estudos Especializados em Educação, Campus Universitário Trindade, 88010-970, Florianópolis (SC).

This article discusses some approaches about governance and gramscian contributions to understand the changes on the relationships between State and Civil Society in “new public management”. Some authors assume the idea of “governance without government” put the State into second place, highlighting the role of Third Sector organizations. We argue that State and organizations of Civil Society work together in governing with policy networks. At the global level, those relationships have produced harmonization of interests of government, national and international Capital aiming at institutionalizing new forms of managing the social. The demand of bourgeoisie’s hegemony requires the manufacturing of a proper sociability to produce social cohesion. Those processes have caused significant changes on the patterns of governance and induce the process of reconversion of schools. The challenge is to understand and face the new forms of organization developed by Capital to update, based on its interests, the meaning of Education and school. The process of build hegemony involves consensus and veiling. Contradictorily, think about education and school as spaces of veiling and unveiling is a possibility.

---

**KEYWORDS:** Public Policies. Hegemony. Education.

### **Resumen**

El artículo analiza algunos enfoques de la gestión pública y las contribuciones de Gramsci a la comprensión de los cambios en la relación entre Estado y sociedad civil en el contexto de la "nueva gestión pública". El concepto de "gobernanza sin gobierno" disminuye el papel del Estado, destacando el protagonismo de las llamadas organizaciones del "tercer sector". Nosotros sostenemos que las organizaciones estatales y de la sociedad civil trabajan juntos en la formación de las redes de políticas de gobierno. Las acciones derivadas de estas contribuyeron a nivel mundial para la armonización de los intereses de los gobiernos, el Capital nacional e internacional con el fin de establecer nuevas formas de gestión de lo social. La necesidad de mantener la hegemonía burguesa requiere la construcción de una sociabilidad capaz de garantizar la cohesión social, provocando cambios significativos en los patrones de gobernabilidad que afectan a la transformación de la función social de la escuela. Nuestro reto es comprender y hacer frente a las nuevas formas de organización que se encuentran para actualizar el capital, de acuerdo con sus intereses, el sentido de la educación y de la escuela. El proceso de construcción de la hegemonía implica la organización del consenso e de opacidades. Contradictoriamente, pensar en la educación y las escuelas como espacios de ocultamiento y revelación es una posibilidad objetiva.

---

**PALABRAS CLAVE:** Políticas Públicas. Hegemonia. Educación.

### **INTRODUÇÃO**

O debate sobre redes de políticas públicas e novas formas de governança ganhou impulso, na virada do século, com as mudanças no ideário social-democrata clássico que incorporou elementos desenvolvimentistas às formulações e às práticas neoliberais. Ao discutir o redesenho do Estado e suas relações com a Sociedade Civil, Nogueira (1999) refere-se aos limites do modelo neoliberal, reconhecidos por seus próprios proponentes. Lembra que John Williamson, patrono do Consenso de Washington, defendeu uma “adaptação dos princípios por ele formulados em 1989: os modelos de liberalização devem tomar maior cuidado com o social, com a educação e com a criação de instituições que

umentem a governabilidade da economia” (NOGUEIRA, 1999, p. 70). O autor cita outros neoliberais que reviram suas posições e admitiram a necessidade de algumas políticas de proteção social.

Em 1998, Joseph Stiglitz, então vice-presidente do Banco Mundial, indicou ser preciso trabalhar por um “Consenso pós-Washington”, revendo-se a função do Estado. Para Stiglitz, a premissa neoliberal de que “menor Estado” corresponderia a “melhor Estado” mostrara-se equivocada:

O Estado tem um papel importante a desempenhar na produção de regulações apropriadas, na proteção e no bem-estar social. A discussão não deveria ser se o Estado deve envolver-se, mas sim como ele deve se envolver. A questão não pode ser, portanto, o tamanho do governo, mas as atividades e os métodos do governo (STIGLITZ, 1998, p. 691).

A análise feita pela *Intelligentsia* e a consequente mudança de posicionamento relaciona-se ao fato de que os neoliberais reconsideraram o papel do atendimento às necessidades sociais no encaminhamento de políticas públicas. A questão que então se colocavam era a do imperativo de construir as bases de um modelo de desenvolvimento e uma sociabilidade que assegurassem a coesão social por meio da engenhosa combinação de “livre mercado” com “justiça social” (NEVES *et al*, 2010, p. 35). Mais que simples mudança no discurso, essa guinada desencadeou “mudanças substantivas nos padrões de governança” (CARVALHO, 1999, p. 23). O Estado não deixou de ser responsável por oferecer serviços públicos à população, mas se alterou a concretização dessa responsabilidade. A tensão entre equidade e eficiência balizou a preocupação dos reformadores e dos governantes em viabilizar uma “nova gestão pública” caracterizada pelo incremento das parcerias público-privado. O discurso sobre o “público não estatal” justificou a transferência de parte das tarefas de provimento dos serviços públicos à organizações não governamentais (ONG), tendo em vista instituírem, por meio dos contratos de gestão, novas formas de gerir o social. Em última instância, era disso que se tratava, e se trata. As contradições inerentes à relação Capital-Trabalho são o horizonte para a compreensão do pensamento neoliberal e suas estratégias atualizadas de domínio, seja na esfera propriamente econômica, seja no âmbito da Sociedade Política e da Sociedade Civil que, na concepção gramsciana, não são demarcadas por fronteiras rígidas, ao contrário, configuram o Estado ampliado, no interior do qual se travam disputas por hegemonia e lutas pela construção de um novo bloco histórico.

As relações entre agências supranacionais, Estados e grandes corporações se estreitaram conduzindo a um movimento externo de integração a blocos econômicos, simultaneamente a um movimento interno de descentralização, flexibilização e fortalecimento de organizações da Sociedade Civil, direcionadas à composição de novos pactos para assegurar condições de governabilidade sob os auspícios do Capital. Essas relações evidenciaram-se na maior presença de grupos privados na definição e execução de políticas públicas configurando o crescimento do chamado “terceiro setor”, representado por organizações e fundações empresariais. Recrudesceram-se as disputas de classes e frações de classe no âmbito da governabilidade para a definição das prioridades na agenda da política social e econômica (CARVALHO, 1999, p. 24).

A profusão de parcerias provocou mudanças nas relações de poder interinstitucional alimentando a ideia de que governo seria substituído por governança em redes (RHODES, 1997; DAVIES, 2011), insuflando a tese da “governança sem governo” (ROSENAU, 1992). Os resultados de nossos estudos apontam para outra direção (EVANGELISTA, 2008; SHIROMA, 2011, 2012): o Estado não ficou mínimo e o governo não foi substituído, entretanto, constitui um importante nó nas redes. As organizações estatais não agem nem definem isoladamente as políticas e as redes não se limitam às fronteiras nacionais.

Uma das estratégias desse modelo de gestão pública é a de aumentar a eficiência da ação governamental por meio da descentralização de tarefas para esferas locais, induzindo as parcerias e o fortalecimento das ideias de “empoderamento” e de “protagonismo local”. De outro lado, a suposta partilha de responsabilidades com organizações da Sociedade Civil imputou-lhe o sentido de “Terceiro Setor”, constituindo-as como parceiras e corresponsáveis no provimento das políticas sociais. No Brasil, esse expediente foi impulsionado pela Reforma do Estado dos anos de 1990, ao definir que caberia ao Estado gerenciar os processos enquanto as “organizações sociais” – sob a forma de fundações e institutos privados – executariam as políticas sociais com recursos públicos.

Esse breve percurso permite compreender os fenômenos da multiplicação das parcerias público-privadas, a forte inserção do setor privado na definição e execução de políticas públicas, o aumento da participação de empresários em conselhos sociais do governo federal. Conclui-se que o Estado não se afastou para dar espaço ao setor privado; ao contrário mantém-se presente, mas não como provedor exclusivo dos serviços públicos

– entendidos como atendimento ao público –, e sim como regulador. Modificou-se a configuração do Estado, a participação de organizações da Sociedade Civil, em especial de empresários, na formulação de políticas públicas, com repercussões sobre a reposição da hegemonia burguesia, problema central para governar.

As ações oriundas dessas articulações em nível global contribuíram para a harmonização de interesses de governos, de Capitais nacional e internacional. Tal estratégia de governo tornou-se hegemônica, pois, ademais de concretizarem interesses do Capital, cujo envoltório ideológico pretende escondê-los sob o manto da “justiça social”, contraditoriamente, atenderam algumas demandas das classes trabalhadoras. As políticas de alívio à pobreza, para assegurar a coesão social e a paz, têm em vista refuncionalizar a promessa burguesa integradora e reafirmar o capitalismo como melhor modo de produção. A desigualdade social se alastra vertiginosamente e as manifestações populares que se espalham nas redes e nas ruas intimam o Capital a uma espécie de auto-humanização.

### **Redes de políticas públicas**

Segundo Ball (2007), *policy networks* são redes que, embora congreguem coletivos em torno de uma mesma questão, por vezes compartilham os mesmos objetivos anunciados, podendo portar interesses implícitos distintos. Tais redes são rotas de influência e instauram outro modo de disseminar ideias e agir politicamente. Seus participantes unem-se, por iniciativa própria ou indução – de governos, Organizações Multilaterais (OM) –, considerando que a ação conjunta pode ampliar o poder dos sujeitos ou grupos envolvidos, melhorando sua capacidade de reivindicação e de luta por meio de *lobbying* ou defesa de determinadas causas.

As redes de políticas públicas caracterizam-se por híbridos e instáveis arranjos de organizações envolvidos em diferentes formas de coordenação e controle que interagem e estão em frequente tensão dando origem à chamada *new governance* (BALL, 2007, p. 114). Nova governança<sup>3</sup> refere-se às transformações na compreensão de governo restrito ao

---

<sup>3</sup> No campo da ciência política, a noção de governança aparece associada ao “conceito de poder social que media as relações entre Estado e Sociedade Civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus reflexos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos”. [...] “Ao

aparelho de Estado, tido como monolítico, para uma pluricêntrica, de governança descentralizada, realizada por redes de múltiplos “atores”. “Governança” refere-se às mudanças no modo de governar, abrangendo novos modos de controle e mecanismos sutis de governação [*soft governance*]. Tais mudanças levam muitos pesquisadores a refletirem sobre as ações de governo que extrapolam o Estado de modo a considerar a atuação de outros intelectuais orgânicos coletivos que atuam na governança. A noção de *Governo* aparece na literatura examinada mais associada às estruturas do Estado, enquanto que *Governança* ou *Governação* às ações e aos processos, mecanismos e estratégias de governo.

No debate contemporâneo sobre políticas públicas, ressalta-se a importância de se estudar os processos de governar relacionando-os às transformações do Estado. Marsh (1998) entende que é preciso articular a abordagem de redes de políticas públicas a uma teoria de Estado porque é ela que provê uma explicação para os padrões de formação das redes, os motivos para sua proliferação, as suas formas de atuação e seu poder e influência sobre os governos. A literatura que trata do fenômeno da expansão das *redes de políticas públicas* expõe seus vínculos com o debate sobre governança em rede, situando-a no legado institucional da reforma de Estado neoliberal (JESSOP, 2011; BEVIR; RHODES, 2011; BALL, 2012). Alguns pesquisadores relacionam a emergência das redes à reestruturação do setor público dos anos de 1980 na Inglaterra que introduziu, entre outras medidas, o uso de quase-mercados e redes no fornecimento de serviços públicos [*public delivery services*] à população.

Os intelectuais neoliberais contrapunham a ineficiência da burocracia do Estado à eficaz, ágil, flexível e produtiva gestão das empresas privadas. A governança corporativa foi tomada como exemplo de gestão bem sucedida a ser aprendido pelo setor público. As análises que interpretaram essas mudanças como “erosão da capacidade do Estado de gerir a coisa pública” inspiraram a primeira onda de estudos sobre governança, tomando como pressuposto a ocorrência de um “esvaziamento do Estado” (RHODES, 2012). Essas

---

utilizar o conceito de Governança, entende-se que se relaciona com a implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação sociedade, Estado, mercado, direito, instituições, políticas e ações governamentais. Governança implica o estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo” (JACOBI *et al.*, 2012).

interpretações produziram uma inflexão nos estudos de políticas públicas que, tradicionalmente, concentraram-se no exame do Estado, por vezes tomado como instituição claramente delimitada e relativamente autônoma na definição de programas e políticas, negligenciando a importância de organizações não estatais. Segundo Whitman (2009), a emergência da governança em rede desestabilizou essas certezas, tirou o Estado do centro das reflexões, questionou sua autonomia na tomada de decisões e procurou evidenciar suas relações com organizações da Sociedade Civil no nível nacional e no internacional.

Uma segunda onda de estudos considerou o Estado, mas ressaltou a *desgovernança*, ou seja, analisou a capacidade do Estado via desregulação e desburocratização, movimento que ficou conhecido como Terceira Via<sup>4</sup>. De outro lado, o Estado fomentou a criação das parcerias público-privadas que funcionariam como redes de *delivery service*, pois, diante do corte de gastos nas áreas sociais, recorrer-se-ia à cooperação para o fornecimento dos serviços públicos. A expansão das parcerias conduziu a mudanças institucionais e nas relações de poder promovendo a ideia – falsa – de que o governo poderia ser substituído pela governança em rede (BEVIR; RHODES, 2011; DAVIES, 2011). A governança em rede também é conhecida como *anglo school governance* e refere-se a formas de regulação em que as políticas públicas são desenvolvidas não exclusivamente pelo Estado, mas compartilhadas com novos arranjos “híbridos” de organizações e interesses públicos e privados (LIMA, 2007).

Muitas críticas ao neoliberalismo incidiram sobre o afastamento do Estado da provisão de políticas sociais e a minimização de sua atuação no financiamento dos serviços públicos, críticas que inspiraram teses alternativas como a da “governança sem governo” [*governance without government*] (ROSENAU, 1992). Como outros estudos (JESSOP, 2011), nossas pesquisas evidenciam a impossibilidade de discutir políticas públicas sem considerar o papel do Estado, o que o coloca como objeto de análise; de outro lado, verificou-se que há no exercício do governo um imbricamento de interesses, influências e participação de organizações não governamentais, empresas privadas e organismos multilaterais que constituem redes de políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Projeto político que se apresenta como “social-liberalismo”, tenta conciliar política econômica ortodoxa e política social progressista. Propagado por Clinton e Blair, entre outros líderes, constitui a concha ideológica mais adequada ao neoliberalismo (ANDERSON, 2000). Em 2003, na quarta reunião da cúpula da Terceira Via que reuniu chefes de Estado e mais de 500 dirigentes, o projeto passou a se autodenominar Cúpula da Governança Progressista (NEVES *et alli*, 2010, p.70).

Femia (1987, p. 28) recorreu à Gramsci para discutir a noção de Estado e sua incorporação das instituições e do complexo de atividades teóricas e políticas por meio das quais a classe dominante consegue não só manter a dominação, mas também obter o consenso ativo dos governados. Davies (2011, p. 5) entende que a concepção de *Estado ampliado* remete ao entendimento da unidade dialética entre Estado e Sociedade Civil, arena de relações antagônicas e disputas por hegemonia. A perspectiva gramsciana critica a visão simplificada que dá à estrutura econômica o *status* de determinação absoluta, sem considerar as mediações dialéticas. Do ponto de vista de Davies (2011), para Gramsci, a economia articula-se organicamente à política, ideologia ou cultura. A ideologia não é tomada como menor, mas como “cimento orgânico” para constituir um complexo de práticas políticas e culturais em que arranjos econômicos e institucionais se influenciam mutuamente constituindo um “bloco histórico”, afastando-se, pois, das vertentes de análise mecanicistas que separam infraestrutura e superestrutura.

Gramsci (2002) enfatiza que o poder da classe capitalista reside no uso do aparato repressivo do Estado, de seu poder de coerção, e em sua habilidade de moldar as percepções das classes subalternas, convencendo-as da legitimidade do sistema capitalista e da inutilidade da resistência. Neste caso, torna-se importante considerar a atuação de seus intelectuais orgânicos que elaboram e disseminam concepções de mundo, dando direção à política. Gramsci (1987) afirma que os grupos sociais que participam da produção – burguesia e trabalhadores – produzem seus respectivos intelectuais. Entretanto, “a relação entre intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como é o caso nos grupos sociais fundamentais, mas é mediatizada, em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’” (GRAMSCI, 1987, p. 10). Ademais, os intelectuais têm a função crucial de organizar a hegemonia em todas as esferas da sociedade, da produção, da política e da cultura.

### **Contribuições de Gramsci para pesquisar governança e redes**

Simon (1991, p. 22) considera hegemonia um conceito chave para entender o arcabouço teórico de Gramsci. Com esse conceito Gramsci explicita que para que a classe dominante mantenha a supremacia, esta precisa apresentar sua própria moral, política e valores culturais como normas sociais, transformando em senso comum sua concepção



de mundo. Para Davies (2011, p. 113), a concepção de hegemonia permite entender que a classe dominante, ademais do poder econômico, é também classe dirigente em virtude de apresentar sua capacidade “para liderar a sociedade em uma direção que não só serve os interesses do grupo dominante, mas também é percebido pelos grupos subalternos como servindo ao interesse geral”. A hegemonia supõe o “consentimento passivo ou ativo”, o último significando a participação das classes subalternas nas decisões políticas, expressa em coalizões, movimentos, pactos e compromissos de diferentes segmentos sociais integrados ao bloco histórico dominante, marcado por relações assimétricas de poder. Nesse processo, os intelectuais têm um papel importante na tarefa de reprodução social, uma vez que produzem e disseminam concepções que orientam práticas sociais e tomadas de decisão.

As organizações da Sociedade Civil que são aparelhos privados de hegemonia, como escolas, universidades, sindicatos, Igrejas, entre outros, além dos meios de comunicação de massa, pelos múltiplos mecanismos de difusão ideológica, constituem potentes instrumentos de hegemonia (GRAMSCI, 1987). De acordo com a concepção dialética do autor, a Sociedade Civil é a esfera na qual a classe dominante organiza o consenso e a hegemonia e, contraditoriamente, é também a esfera em que as classes sociais subalternas organizam sua oposição e constroem uma hegemonia alternativa, ou contra hegemonia.

Na luta por hegemonia na Sociedade Civil, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desempenham papel-chave como organizações supranacionais que exercem uma influência definitiva sobre o desenvolvimento de políticas nacionais e locais (CARVALHO, 2011; RINNE; OZGA, 2011; OZGA; RINNE, 2013; ROBERTSON, 2012). Redes articuladas por grupos políticos e econômicos internacionais podem ser analisadas como *lóci* para a construção da hegemonia neoliberal transnacional (CARROLL; CARSON, 2006, p. 53). Neoliberalismo é interpretado como “um projeto para realizar um projeto teórico para a reorganização do capitalismo internacional, ou como um projeto político para restabelecer as condições de acumulação de Capital e para restaurar o poder das elites econômicas” (HARVEY, 2007, p. 19).

Esse arcabouço teórico permite interpretar a ideologia da rede de governação como uma estratégia de intelectuais orgânicos do neoliberalismo de Terceira Via para imprimir à

noção de Sociedade Civil um sentido próprio por meio da celebração da conectividade e da construção do consentimento ativo das classes subalternas. Desse ponto de vista, as redes de políticas públicas constituem aparato fundamental nas ações de governar. Contudo, a sua legitimidade para governar não é dada, mas precisa ser negociada com possíveis parceiros na Sociedade Civil. Redes não são necessariamente abertas, democráticas, independentes de relações de poder ou confinadas às fronteiras nacionais.

A crescente presença de OM em mudanças políticas nacionais modifica a configuração do Estado, enquanto a participação de organizações da Sociedade Civil nos processos de definição e execução de políticas públicas tem impacto sobre a construção da hegemonia necessária para governar que se utiliza de redes sociais internacionais, regionais e nacionais. Os efeitos das reformas foram intensificados pelas mudanças globais, incluindo o aumento da atividade econômica transnacional e o surgimento de instituições e redes regionais (BEVIR; RHODES, 2011, p. 215), cujo impacto é cumulativo: interagem crescentemente, usam estratégias e repertórios para ação similares, mobilizam quadros para ações coletivas (MUNDY; MURPHY, 2001).

Redes constituem comunidades que trocam informações, participam do processo político, disseminam e “validam novos discursos políticos e viabilizam novas formas de influência política” (BALL, 2008, p. 747). Relacionam-se à criação e ao compartilhamento de um novo senso comum, o que leva à consideração dos discursos como produção cultural e de formação de subjetividades, elemento crucial para a hegemonia (SHIROMA, 2014).

Jessop (1984) salienta que Gramsci e Poulantzas ressaltaram o importante papel da ideologia na constituição da hegemonia. As ideologias, entendidas como visão de mundo, são transformadas por meio do trabalho de reorganização e recomposição de elementos. Para o autor, a:

Hegemonia não é alcançada através de imposição de uma ideologia de classe sobre outra classe para formar a aliança de classes. Ela envolve a articulação de elementos dos discursos ideológicos em torno de alguns princípios hegemônicos específicos para criar um sistema relativamente unificado embora ideologicamente sincrético (JESSOP, 1984, p. 193).

Os elementos de diferentes discursos podem ser articulados, porque possuem um núcleo comum de significados que não são completamente determinados e podem ser conotativamente ligados a outros elementos para produzir os significados que se revelam em diferentes conjuntos discursivos (JESSOP, 1984, p.196). Isso envolve a pluralização de diferenças que precisam ser negociadas e acordadas dentro de uma estrutura consensual

estabelecida por meio do discurso dominante relativo aos parâmetros da “vontade coletiva”. De acordo com Jessop (1984), Gramsci ressalta a mobilização da “vontade coletiva” e a liderança política como organicamente articuladas e cruciais para realização de uma reforma intelectual e moral. Chama Poulantzas para sustentar seus argumentos: “a hegemonia opera para assegurar o consentimento ativo das classes dominadas e unificar frações da classe dominante num coerente bloco de poder” (JESSOP, 1984, p. 155).

A promoção da governança em redes pode ser interpretada como estratégia neoliberal para remodelar a Sociedade Civil reformando o próprio Estado. Relações entre grupos de interesse e governo, parcerias público-privadas, ações coletivas de responsabilidade social de empresas, ações realizadas por instâncias híbridas que demarcam novos tipos de relações entre organizações estatais e não estatais, redefinem as funções e responsabilidades do Estado, compartilhadas com a Sociedade Civil. Ao longo dos períodos de governo os membros dos diversos grupos ocupam cargos de forma diferenciada, segundo o sentido das disputas políticas internas e de acordo com as relações que conseguem estabelecer com os detentores do poder institucional. Uma primeira dimensão da relação entre as redes e o poder, portanto, diz respeito aos grupos de interesse e apoio que, na rede, apresentam-se como conjuntos de indivíduos com relações intensas entre si e inserção similar, sendo ocultadas as suas verdadeiras origens de classe (MARQUES, 2004). Marques (2004, p. 22) observa a grande permeabilidade entre interesses públicos e privados, evidenciando que, distantes da noção idílica de coesão social, as redes são marcadas por grupos que disputam o controle sobre as políticas de forma mais ou menos polarizada dependendo da configuração do Estado.

Segundo Smouts (1998, p. 84), “governança não se baseia em dominação, mas em acomodação. Governança envolve atores públicos e privados, governança não é uma instituição formal, mas dependente de contínua interação”. Sem ser um sistema de regras, governança é um processo relacionado à ordem e à intencionalidade. Compreendê-la requer entender Estado, leis e regulamentações, assim como processos políticos de regulação, cada vez mais fluídos, sutis e com atuação de novos sujeitos.

O legado teórico de Gramsci – especialmente os conceitos de hegemonia, Estado ampliado, intelectuais orgânicos e aparelhos privados de hegemonia – oferece inúmeras possibilidades de análise desses novos sujeitos na configuração de arranjos entre organizações governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, num

amálgama particular entre Sociedade Política e Sociedade Civil. Os processos de governar e a grande política, organicamente articulados às pequenas políticas, proliferam-se na Sociedade Civil.

Compreendidas como aparelhos privados de hegemonia, as instituições educacionais têm papel destacado na elevação cultural das massas e na formação de intelectuais de novo tipo. Não é sem razão que, preocupados com a manutenção das relações sociais de produção capitalistas, empresários assumem assento não só em conselhos que definem políticas econômicas, mas também em comitês de governança na área da Educação e, mesmo, na de formação do professor.

### **Governança da Educação**

Uma análise dos documentos da UNESCO publicados nas últimas duas décadas permite constatar uma mudança nas prioridades, estratégias e formas de governar a educação, evidenciando grande ênfase na reforma da gestão e da formação docente. No Brasil, esse movimento refletiu-se nas ações de profissionalização dos professores e gestores durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A UNESCO patrocinou a criação de redes regionais – de professores, de empresários, de *experts* – para dar vazão às suas recomendações, das quais a Rede Kipus é exemplo (EVANGELISTA, 2012). Em 2011, a UNESCO ampliou o grau de ingerência nas políticas nacionais da América Latina por meio de uma rede de *experts*, inicialmente de cinco países, para formular o *Proyecto Estratégico Regional sobre Políticas Docentes* (OREALC/UNESCO, 2011). Os especialistas abordaram formação inicial e continuada, carreira, sindicalismo docente e formas de institucionalização de políticas nos Estados-Nação.

De outro lado, há um empenho de agências econômicas – como a OCDE, o BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – e grupos empresariais organizados em redes para interferir nos rumos da Educação, cujo projeto geral é reformar a educação. Assistimos a um *revival* positivista com a difusão em larga escala de relatórios de avaliação, testes internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), *rankings* (de países, de universidades, de centros de excelência). As informações funcionam como insumos para as políticas baseadas em evidência [*evidence-based policies*]. Pesquisas sobre recomendações

de OM para a Educação as discutem como resultados do movimento de articulação do Capital em nível internacional; elas se ramificam adentrando espaços nacionais e locais pela ação de intelectuais orgânicos (SHIROMA, 2014). Novos intelectuais orgânicos coletivos, como a rede “Todos pela Educação”, pressionam por mudanças no campo educacional, movidos pelos velhos interesses de classe. Seu discurso estrutura-se sobre *slogans*, contribuindo para confundir intencionalidades e erigir consensos em torno da necessidade de reformas da educação pública.

### **Redes para reconversão do professor e da escola: além do pedagógico**

O argumento central dos reformadores neoliberais é a inadequação da educação às demandas do século XXI. Na segunda metade dos anos de 1990, a UNESCO apresentou sua estratégia para acetinar, pela via das adjetivações positivas, sua proposta de formação para uma sociabilidade definida como “cidadania ativa”, caracterizada pelo: empreendedorismo, competitividade, trabalho voluntário e colaboração social (MARTINS, 2009). Se esse era o perfil demandado pelo mercado no novo século, a questão levantada era como produzi-lo. A educação foi a resposta, expressa na metáfora utilizada no subtítulo do relatório presidido por Delors (1998): *um tesouro a descobrir*.

Os vários projetos em circulação na área educacional articulam-se à sustentação dos múltiplos processos de reconversão do professor, da escola, de suas funções, tempos e espaços. As recomendações voltaram-se entre outros locais de práticas pedagógicas, para a escola que “participa ativamente da difusão da pedagogia da hegemonia e por essa via constrói condições culturais, em nível de superestrutura, para a articulação de uma concepção de mundo coetânea aos interesses capitalistas” (EVANGELISTA, 2010, p. 25). Tal conclusão implica que no interior da pedagogia da hegemonia é que se poderá entender a reconversão do trabalho docente pela reconversão da formação docente. Era necessária uma nova conformação docente para promover novos conformismos, tarefa que envolve a escola, mas a extrapola.

No interior da consolidação da hegemonia neoliberal a “educação foi paulatinamente compatibilizada com o padrão de acumulação em andamento” (LEHER, 2010, p. 373). A exigência de ampliação “no ensino fundamental e na formação profissional de natureza instrumental”, para o trabalho simples, foi atendida com a massificação da escola.

Contraditoriamente, a luta por escola foi demandada, por motivos distintos, por Capital e Trabalho; contudo, esse clamor por universalização da educação como direito foi diluído na amorfa massificação (BRUNO, 2011). Programas para viabilizar o acesso e a permanência foram implantados na escola reconvertendo suas tradicionais funções. Tarefas, marcadamente assistencialistas, foram acrescidas à escola, como cuidados com nutrição, saúde, educação das meninas, controle de natalidade, combate ao uso de drogas, entre outras, compondo um conjunto de políticas sociais para o alívio da pobreza. Essa reconversão, decorrente do ingresso massivo da classe trabalhadora e seus filhos na escola pública, recebeu a assistência não só do Estado, mas do Capital como determinante de seu sentido em última instância.

De outra parte, as parcerias público-privadas estimuladas pela Reforma do Estado abriram nichos de mercado para as iniciativas empresariais na Educação. Criou-se um mercado globalizado de sistemas apostilados, de Educação a Distância, de tecnologias específicas, de consultorias, de avaliações, de inovações e inspeções (SHIROMA, 2013). Nesse âmbito, a UNESCO, o Banco Mundial e a OCDE negociam seus interesses internacionais com os interesses capitalistas internos que têm no Estado um interlocutor privilegiado. O BM “prossegue discutindo em favor de um maior papel para si na governança global, assim como defendendo um papel expandido para o setor privado de desenvolvimento” (ROBERTSON, 2012, p. 283).

Amarram-se as pontas, evidenciam-se as determinações econômicas orientadoras das políticas educacionais contemporâneas, explicam-se as crescentes investidas do setor privado na educação pública e seu interesse em reverter as funções da escola e o professor: trata-se de disputa por hegemonia (EVANGELISTA, 2014). O que está em jogo, portanto, é compreender e fazer frente às novas formas de organização encontradas pelo Capital e seus arautos – caso das redes e de organizações não governamentais – para atualizar, segundo seus interesses, o sentido da Educação e da escola. O processo de construção de hegemonia supõe a organização de consensos e velamentos das reconversões que se valem da educação e da escola. Porém, contraditoriamente, pensar a educação e a escola como espaços de velamento e desvelamento dessas formas de governo sob os desígnios dominantes é uma possibilidade objetiva.

Mészáros (2005) possibilita que se compreenda esse movimento como processo educativo, problemática que ultrapassa a escola, embora a contenha. Para Antunes (2012,

p. 71-72), a questão que se coloca é: “como se torna possível realizar, em termos também positivos, a tarefa histórica urgente de rumarmos para além do Capital?”. A resposta dada por Mészáros é: “o órgão da moral como automediação do homem em sua luta pela auto-realização é a educação”. A transformação social, a superação da ordem do Capital, demanda uma conceituação precisa no âmbito educacional, qual seja, “educação para além do Capital” (MÉSZÁROS, 2005).

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Renovação. *Revista Praga – Estudos marxistas*. São Paulo, n.9, p.7-26, jun. 2000.
- BALL, Stephen J. *Education plc*. Understanding private sector participation in public sector education. Abingdon, UK: Routledge, 2007.
- \_\_\_\_\_. New philanthropy, new networks and new governance in education. *Political Studies*, 56 (4), 2008. p. 747-765.
- \_\_\_\_\_. *Global Education Inc*. New policy networks and the neo-liberal imaginary. Oxford, UK: Routledge, 2012.
- BEVIR, Mark; RHODES, Rod A. W. 2011. The Stateless State. In: *The Sage handbook of governance*, Ed. Mnome Bevir, p. 203-217. London, UK: Sage.
- BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. *Revista Brasileira de Educação* 16, n.48, set./dez./2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n48/v16n48a02.pdf>. > Acesso em: 02 jun. 2014.
- CARROLL, William K.; CARSON, Colin. Neoliberalism, capitalist class formation and the global network of corporations and policy groups. In: PLEHWE, Dieter; WALPEN, Bernhard; NEUNHOFFER, Gisela. *Neoliberal hegemony: a global critique*. London, UK: Routledge, 2006.
- CARVALHO, Maria do C. B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: *Gestão social: uma questão em debate*. RICO, E.; RAICHELIS, R., São Paulo: EDUC, IEE, p.19-29, 1999.
- CARVALHO, Luis M. *O espelho do perito*. Vila Nova de Gaia, PT: Fundação Manuel Leão, 2011.
- DAVIES, Jonathan S. *Challenging governance theory: from networks to hegemony*. Bristol, UK: Policy, 2011.
- DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo, SP: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1998.

EVANGELISTA, Olinda. Formação docente na América Latina e Caribe: a atuação da Rede Kipus. In: LARA, Angela M. B.; DEITOS, Roberto A. (Org.). *Políticas educacionais: um exame de proposições e reformas educacionais*. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2012, v. 1, p. 59-84.

EVANGELISTA, Olinda. *Almas em disputa: reconversão do docente pela ressignificação da educação*. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: CNPq; Florianópolis, SC: UFSC. 2010.

\_\_\_\_\_. *Política de formação docente no governo Lula (2002-2010)*. Relatório de Pesquisa. Florianópolis, SC: UFSC, 2014.

FEMIA, Joseph V. *Gramsci's political thought: hegemony, consciousness, and the revolutionary process*, Oxford, UK: Oxford University Press, 1987.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 5 ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1987.

\_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. *A brief history of neoliberalism*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007.

JACOBI, Pedro R.; GÜNTHER, Wanda M. R. e GIATTI, Leandro L. Agenda 21 e Governança. São Paulo, *Estudos Avançados* 26 (74), 2012, p. 331-339.

JESSOP, Bob. Metagovernance. In: BNOMNE, Mark, (ed.) *The Sage handbook of governance*. BEVIR, M. (Ed.), London, UK: Sage, 2011. p. 203-217.

\_\_\_\_\_. *The capitalist state: Marxist theories and methods*. Oxford, UK: Basil Blackwell, 1984.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: \_\_\_\_\_. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2010, p. 369-412.

LIMA, Jorge Ávila de. Redes na educação: questões políticas e conceituais. *Revista Portuguesa de Educação*, 2007, v.20, n.2, p.151-181.

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Anais do XXVIII Encontro da Anpocs*. Caxambu, 2004.

MARSH, David. *Comparing Policy Networks*. Buckingham, UK: Open University Press, 1988.

MARTINS, André S. Sociabilidade Neoliberal. In: Isabel Brasil Pereira; LIMA, Júlio César França. (Org.). *Dicionário da Educação Profissional em Saúde*. Rio de Janeiro: Editora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio- FIOCRUZ, 2009, p. 364-369.

MÉSZÁROS, István. *Educação para além do capital*. São Paulo, SP: Boitempo, 2005.



- MUNDY, Karen; MURPHY, Lynn. Transnational Advocacy, Global Civil Society? Emerging Evidence from the Field of Education. *Comparative Education Review*, v. 45, n.1 (February 2001), p. 85-126. The University of Chicago Press, EUA.
- NEVES, Lúcia M. W. *et alli. Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo, SP: Xamã, 2010.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil. In: RICO, Elizabeth de M. e RAICHELIS, Raquel (Org.) *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo, SP: EDUC; IEE, 1999, p. 69-90.
- OREALC /UNESCO. *Critérios e orientações para a elaboração de políticas docentes na região da América Latina e Caribe*. Santiago: CEPPE-UC; OREALC /UNESCO 2011.
- RHODES, Rod A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press, 1997.
- RHODES, Rod A. W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. *The Oxford Handbook of governance*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 33-48.
- RINNE, Risto; OZGA, Jenny. Europe and the global: The role of the OECD in education politics. In: *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. OZGA, J. (Ed.) *et al.* London, UK: Routledge, 2011.
- OZGA, Jenny; RINNE, Risto. 'The OECD and the Global Re-regulation of Teachers' Work: knowledge based regulation tools and the regulation of teachers in Finland and England'. In: LEVIN, John; SEDDON, Terri; OZGA Jenny (Ed.) *The World Yearbook of Education*. London, UK: Routledge, 2013.
- ROBERTSON, Susan. A estranha não morte da privatização neoliberal na *Estratégia 2020 para a educação* do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50 maio-agosto, 2012 p. 283-302.
- ROSENAU, James. Governance, order and change in world Politics. In: JNOME. Rosenau; E-O, Czempiel, Enome(Ed.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992. p.1-30.
- SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Redes para reconversão docente. In: FIUZA, Alexandre Felipe; CONCEIÇÃO, Gilmar Henrique da. (Org.). *Política, Educação e Cultura*. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2008, v. 1, p. 33-54.
- SHIROMA, Eneida Oto. Networks in action: new actors and practices in education policy in Brazil. *Journal of Education Policy* <sup>JCR</sup>, v. 29, p. 323-348, 2014.
- SHIROMA, Eneida Oto. Ações em Rede na Educação: contribuição dos estudos do trabalho para a análise de redes sociais. In: ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima; RODRIGUES, Doriedson S. (Org.). *A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais*. Campinas, SP: Alínea e Átomo, 2012, v. 1, p. 89-113.

SHIROMA, Eneida. Oto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barro. (Org.). *Políticas para a educação: análises e apontamentos*. Maringá, PR: EDUEM, 2011, v. 1, p. 15-38.

SHIROMA, Eneida Oto. *Avaliação 'ao longo da vida': análise crítica das políticas de avaliação de professores e das implicações sobre a carreira docente*. 2013. Relatório de pesquisa de pós-doutoramento. Universidade de Oxford, 2013.

SIMON, Roger. *Gramsci's political thought: an introduction*. London, UK: Lawrence and Wishart, 1991.

SMOUTS, Marie-Claude. 'The Proper Use of Governance in International Relations'. *International Social Science Journal*, 155, March 1998, p. 81-89.

STIGLITZ, Joseph. *Neoliberalismo em choque*. O pós-consenso de Washington. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs12079804.htm>> Acesso em: 8 mar. 2009.

WHITMAN, Jim. *Palgrave advances in global governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009.

Recebido: 30/04/2014

Aprovado: 12/05/2014