

# AS ESTRUTURAS DA POLÍTICA GLOBAL NA EJA: PROPOSTA TEÓRICA DE UM MODELO DE INTERPRETAÇÃO<sup>1</sup>

Marcella Milana\*

## RESUMO

Este artigo se estrutura em duas partes. Na primeira parte ressalta perspectivas inovadoras no campo da educação internacional comparada que teoricamente ou metodologicamente capturam a dimensão global de políticas que atravessam lugares materiais e ideacionais, questões sociais e políticas, e interatuam com agenciadores, conceitos e tecnologias. Na segunda parte propõe um recorte original para estudar as estruturas das políticas globais na EJA que está baseada nessas perspectivas inovadoras, mas também é uma tentativa de superar suas limitações. De acordo com esse recorte, uma estrutura de políticas globais pode ser apreendida teoricamente por quatro categorias relacionais, cada uma incorpora ambas as instâncias que frequentemente são assumidas como dicotômicas. Assim, propõe-se aqui um modelo de interpretação teórica para o estudo da política global na EJA.

**Palavras-chave:** Educação Internacional. Políticas Globais. EJA- Educação de Jovens e Adultos.

## 1 INTRODUÇÃO

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é a área menos institucionalizada da educação quando comparada à educação escolar, à educação superior nas universidades, etc. Ao mesmo tempo, atrai diferenciadamente mais ou menos atenção por parte do estado, quando se considera a perspectiva mundial. Nas sociedades ocidentais (por exemplo, América do Norte e Europa), a EJA frequentemente emergiu como uma resposta por parte da sociedade civil e dos sindicatos de trabalhadores às inequidades sociais, e se conectou com o estado de bem-estar social, como parte das suas políticas sociais (GRIFFIN 1987, 1998; PÖGGELER, 1990). Em outras regiões do mundo (por exemplo, América Central e América do Sul) esforços por parte da sociedade civil têm sido até mais predominantes, mas somente a uma extensão limitada, ou por períodos específicos de tempo, eles receberam também a atenção do Estado. Quando isso aconteceu, não

---

<sup>1</sup> Tradução do inglês para o português feita por Dr<sup>a</sup> Ana Elvira Steinbach Torres (Professora no DHP/CE/UFPB – Universidade Federal da Paraíba e *Postdoctoral Scholar* na UCLA – University of California, Los Angeles), revisada com a colaboração da autora.

\* Professora Associada da Universidade de Aarhus (Dinamarca), e Marie Curie Fellow na Universidade da Califórnia, em Los Angeles (Estados Unidos). Endereço Postal: UCLA, Escola Superior de Educação e Estudos da Informação, 405 Hilgard Avenue - Moore Hall, Box 951521, Los Angeles, CA 90095, EUA. E-mail: [mami@dpu.dk](mailto:mami@dpu.dk)  
A autora recebeu apoio da Marie Curie International Outgoing Fellowship (acordo de financiamento PIOF-GA-2011-297727). Entretanto, este artigo somente reflete o ponto de vista da autora.

foi nunca isolado da política e do trabalho de reivindicação feito pelas organizações internacionais cujos membros são os estados nacionais (GELPI, 1985).

Nas últimas duas décadas a EJA adquiriu um novo momento nas políticas públicas (e privadas) sob o conceito guarda-chuva de aprendizagem ao longo da vida (FIELD, 2006). Esse momento é também o resultado da política e da reivindicação feitas pelas organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a União Europeia (UE). Tal trabalho criou uma mudança no imaginário social coletivo sobre a relação entre educação, trabalho e desenvolvimento econômico dos estados nacionais que orientam uma política global (em inglês, *global polity*) em EJA (MILANA, 2012). O conceito da “política global” é bastante comum nos estudos das políticas e relações internacionais para significar as entidades políticas não territoriais, ou seja, não nacionais. Aqui faço referência ao trabalho por Olaf Corry (2010), que sugere:

uma estrutura política existe quando um grupo de componentes é orientado para a governança de um comum ‘objeto de governança’. Este último pode ser definido como um objeto que é construído como real, distinto, moldável através da ação política... Por extensão, a política global emergirá como consequência do fato que atores de todos os tipos se terão orientado na direção de uma governança de específicos objetos de governança globais (ou seja, objetos considerados reais e moldáveis constituídos em termos de uma compreensão do mundo concebido como uma ‘aldeia global’). (CORRY, 2010, p. 159)<sup>2</sup>

Aplicado ao campo da EJA, argumento que a política e as reivindicações por organizações internacionais mobilizou no decorrer do tempo uma série de atores, como governos nacionais, acadêmicos, organizações profissionais, organizações não-governamentais, etc, na direção da governança da EJA. Então, EJA foi construída como um objeto, distinto da educação, da escolarização, etc. que é real e moldável através da ação política. Tal ação política está baseada sobre normas “globais” e desterritorializadas que se materializam em vários artefatos como recomendações, declarações e planos para ação futura elaborados em conjunto, sob os

---

<sup>2</sup> “polity-structure exists when a group of units become oriented towards the governance of a common ‘governance-object’. The latter can be defined as an object that is constructed as real, distinct, malleable and subject to political action... By extension, a global polity will hence have emerged to the extent that actors of whatever kind have become oriented towards the governance of specifically global governance-objects (that is, objects considered real and malleable that are constituted in terms of an understanding of the ‘world as one place’).” (Corry 2010: 159)

auspícios da UNESCO, declarações políticas, relatórios e estudos comparativos transnacionais pela OCDE, com a voluntária participação de seus estados membros; ou comunicações, conclusões, resoluções pelas instituições que representam a UE.

Em contraste, muitas investigações acadêmicas sobre EJA ainda focalizam atenção nas políticas dos governos, enquanto que as investigações sobre a governança na EJA priorizam análises descritivas (HOLFORD et al, 2008; RIDDELL et al. 2012), ou de implementação das políticas internacionais (por exemplo, as políticas da UE), em contextos nacionais específicos (SAAR, et al., 2013). Em resumo, a maioria dos estudos sobre a EJA são ainda encerrados no paradigma da política-como-governo do estado-nação (BALL,2012, xii). Consequentemente, não ajudam muito a compreender o desenvolvimento da política global na EJA, e por extensão, sobre como ela pode ser pesquisada.

A finalidade deste artigo é tentar preencher essa lacuna. Com o ponto de partida na governança global, apresento a revisão de contribuições que teoricamente ou metodologicamente podem ajudar a compreender a dimensão global nas políticas, e teço considerações sobre as suas potencialidades e limites no campo da EJA. Em continuação, proponho um modelo de interpretação teórica para o estudo da política global na EJA.

## **2 GOVERNANÇA GLOBAL**

Educação, pelo menos em sua dimensão pública, é uma responsabilidade do Estado, embora estudos da política tenham tradicionalmente considerado o Estado como uma primeira unidade de análise. Não obstante, a emergência do transnacionalismo, ou o crescimento de contatos não apenas entre os Estados, mas também entre os atores não estatais, tem modificado essa suposição. Os estudos sobre globalização têm sublinhado o incremento em número, dimensão e impacto sobre as políticas de educação estaduais das organizações internacionais cujos membros são os estados nacionais (por exemplo, Organização das Nações Unidas – ONU; OCDE, UE, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI), grandes organizações tripartites (por exemplo, Organização Internacional do Trabalho – OIT) e corporações transnacionais (por exemplo, International Business Machines - IBM). Consequentemente, a governança global tem conquistado a posição central também no cenário da educação.

A governança global se refere a diversos modos de coordenação de atividades que são interdependentes e transcendem as fronteiras nacionais (veja, entre outros, RHODES, 1997, 15). Thomas Lemke (2007) apontou criticamente “pontos cegos” nesses estudos que explicitamente focam os processos de tomada de decisão ocorrentes abaixo ou acima do Estado, ou tomam o objeto da governança como um objeto pré-definido ou independente dos mecanismos de governo (veja também JESSOP, 2007). Porém, para Karen Mundi (2007), as perspectivas construtivistas sobre governança global podem ajudar a compreender sobre:

o modo como atores (estado, organizações intergovernamentais e atores não estatais) vieram a ter formas de autoridade que não dependem apenas de recursos materiais (poder, capital) mas assentam em uma base de legitimidade e são regulamentadas por normas. (MUNDI, 2007, 351)<sup>3</sup>

Na linha desse argumento as políticas educacionais são o resultado de “uma complicada desigual e assimétrica plataforma de estratificações e processos de interseção e pontos de interação” (CERNY, 2001, 397)<sup>4</sup>, que autoritariamente atribui valores (EASTON, 1953) através do tempo e do espaço (ROBERTSON, 2012).

Esse é um ponto importante. Quando percebemos que a governança global atribui valores através de processos complexos e interações que envolvem uma multiplicidade de atores, nem abaixo ou nem acima, mas incluindo o Estado, somos forçados a incorporar uma dimensão global para compreender como as políticas de educação atuam. A dimensão global, como Susan Robertson (2012, p. 5) disse, representa “a metanarrativa que precisa ser tratada separadamente para verificar se funciona em contextos específicos”.<sup>5</sup>

Essa metanarrativa, segundo ela, tem várias nuances. A primeira nuance se refere a um câmbio ontológico, ou seja, a um câmbio concreto nas condições do mundo tanto quanto na percepção das pessoas sobre o mundo. A segunda nuance se refere à invocação discursiva de certas ideias sobre educação, e a definição dos problemas de educação com suas soluções desejáveis. Finalmente, outra nuance captura a escala na qual a ação de certos atores da política está legitimada assim como seus alcances, quer dizer “horizonte de ação de específicas

---

<sup>3</sup> “the way in which actors (state, intergovernmental organizations and non-state players) have come to wield forms of authority that depend not just on material resources (power, capital) but on legitimacy and norms.”

<sup>4</sup> “a complex, uneven and asymmetrical set of multi-layered cross-cutting processes and nodes of interactions.”

<sup>5</sup> “meta-narrative that needs to be picked apart to see the work that it does in any one context.”

instituições e atores envolvidos em diferentes aspetos do trabalho em política da educação”(ROBERTSON, 2012, 6).<sup>6</sup>

Nas seguintes sessões reviso algumas contribuições teóricas e/ou metodológicas que ajudam a capturar essa dimensão global no mínimo entrelaçada em duas direções. Primeiro, a dimensão global é encontrada em políticas que atravessam lugares materiais e ideacionais. Segundo, a dimensão global é encontrada em políticas que atravessam questões sociais e políticas em interação com diferentes agentes, conceitos, e tecnologias.

A ideia das políticas que atravessam lugares materiais e ideacionais dirige não apenas como os imaginários da educação global tomam forma, mas também como esses imaginários, ao mesmo tempo em que podem homogeneizar através de normas desterritorializadas, criam novos espaços para re-imaginar especificidades locais.

### **3 POLÍTICA COMO UM IMAGINÁRIO GLOBAL**

Na perspectiva da sociologia política, FazalRizvi e Bob Lingard (2010, 5) lembra que“a política pode também ser vista como um processo envolvido na produção de um texto atual, no momento em queo tema político foi inserido na agenda política.”<sup>7</sup>

Para entender como um problema se transforma em uma questão política, é central compreender a globalização como um conjunto de mobilidades (por exemplo, de pessoas, de ideias, de recursos econômicos) (RIZVI, 2010). É através dessas mobilidades que os imaginários globais são formados, e definem o que se torna relevante na cena global das políticas educativas. Na visão desses autores os imaginários globais são ideologias internalizadas. Essas crenças, normas, valores e ideias compartilhadas se transformam em uma visão do mundo inquestionável, que define como as pessoas pensam sobre as relações sociais e as concepções e possibilidades de futuro. Os imaginários globais afetam os sentidos de identidade e pertinência existencial das pessoas assim como os seus sentidos de opções disponíveis para organizar as suas ações. Entretanto, as visões de mundo internalizadas ou imaginários globais sobre educação“não são exclusivamente determinadas por atores políticos no quadro da nação-estado, mas são

---

<sup>6</sup> “horizon of action of particular institutions and actors engaged in different aspects of education policy work.”

<sup>7</sup> “a policy can also be viewed as a 'process' involved in the production of an actual text, once the policy issue has been put on the political agenda”.

elaboradas através de uma série de complicados processos que surgem em redes transnacionais e globais” (RIZVI; LINGARD, 2010, 22).<sup>8</sup>

De acordo com isso, mesmo se compreensões tradicionais dos processos políticos são ainda utilizáveis, esses mesmos processos são agora enquadrados globalmente, embora diferentemente articulados em cada termo nacional específico. Nesse sentido, como Jenny Ozga (2000, p. 2) sustenta, “o conceito de política existe a todos os níveis em campo educativo, não existe apenas ao nível do governo central.”<sup>9</sup>

A perspectiva da política como um imaginário global convida a examinar relacionalmente, posicionalmente e historicamente o que caracteriza as relações de poder que impingem sobre o desenvolvimento das agendas políticas na educação no nível global. Quando essa perspectiva é aplicada ao estudo da estrutura de política global na EJA pode esclarecer como, por exemplo, crenças, normas, valores e ideias compartilhados que estão fixados nas decisões coletivas entre estados resultam das mobilidades de pessoas, de ideias, de recursos econômicos, etc. Mas essas articulações em contexto nacional e local, em termos de permeabilidade e resistência, são difíceis de capturar. Então, enquanto essa perspectiva captura (teoricamente) o alcance das políticas; não permite capturar em profundidade, a nível empírico, os aspectos específicos e contingentes.

### 3.1 POLÍTICA COMO “*IDEOSCAPE*”

No sentido da ideia de uma moldura global nacionalmente articulada, Stephen Carney (2009, 2012) sugere que a interconectividade global nas políticas educacionais resulta em um coerente cenário ideológico ou de ideias sobre a educação, ou seja, ‘policyscape’.

Um alicerce desta visão política é o imaginário do neoliberalismo (focalizado na direção das novas relações económicas) e liberalismo (onde o indivíduo tem um valor central em relação ao estado) correntemente fixado em reformas educativas internacionais. (CARNEY, 2009, p. 68)<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> “...are no longer determined wholly by policy actors within the nation-state, but are forged through a range of complex processes that occur in transnational and globally networked spaces.”

<sup>9</sup> “policy is to be found everywhere in education, and not just at the level of central government.”

<sup>10</sup> “One cornerstone of this policyscape is the imaginaries of neoliberalism (with its focus on new economic relations) and liberalism (where the individual is centered in relation to the state) currently embedded in international education reforms.”

Esse conceito captura e sintetiza os fluxos de ideias sobre a educação que se encontram fixadas nas políticas e práticas através e além de diferentes contextos nacionais ao nível de: visões e valores, (por exemplo, um currículo baseado em habilidades), gerência e organização (por exemplo, descentralização, escolha educacional), e processos de aprendizagem (por exemplo, pedagogia centrada sobre o aluno, democracia na sala de aula). Como crítico das visões de um projeto de educação global totalitário, Carney utiliza ‘policyscape’ para explorar os ‘atritos’ da conectividade global (TSING, 2005). Através do que podem oferecer os exemplos empíricos sobre similaridades, mas também resistência e constestação, em três contextos nacionais tão diversos como diferentes, Dinamarca, Nepal e China, Carney sugere que “o novo espaço emergente da reforma da educação global está a tornar possívelre-imaginar localidades geográficas como a essência das práticas que torna possível certas desterritorializadas manifestações de identidade.” (CARNEY, 2012, p. 347)<sup>11</sup>

A política como *ideoscape*, como esse autor argumenta, nos ajuda não somente a reter “o estado como um importante objeto de análise sem ter sido reconhecido para o efeito.” (CARNEY,2012, 342)<sup>12</sup>mas convida também a considerar a “riqueza empírica [que] nos permite ver as inúmeras formas em que a globalização é praticada em diferentes contextos” (CARNEY, 2012, 348).<sup>13</sup>

Sua aplicação ao estudo da política global da EJA poderia frutiferamente iluminar sobre como os fluxos de ideias sobre EJA em termos de visões, valores, gerência e organização, e processos de aprendizagem, embora cristalizados no imaginário global, esses fluxos produzem não somente similaridades, mas também resistência e contestação através dos contextos nacionais. Ainda, essa abordagem tem sido criticada por falhar em capturar a natureza da mudança do Estado e o surgimento da autoridade privada, assim como por deixar de lado “processos de fixação, reterritorialização, refronteirização e reordenamento” (ROBERTSON, 2012, 11).<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> “the newly emerging space of global education reform is making it possible to re-imagine locality as the embodiment of practices that make possible certain de-territorialised displays of identity.”

<sup>12</sup> “the state as an important object for analysis without being beholden to it.”

<sup>13</sup> “empirical richness [that] enables us to see the multitude of ways that globalization is practiced in different contexts.”

<sup>14</sup>“processes of fixity, reterritorialisation, rebordering, and reordering.”

Quando se tornam uma política global em EJA, essas críticas são relevantes por duas razões. Primeiro, embora a autoridade das organizações internacionais cujos membros são os estados nacionais se estenda através das fronteiras dos estados-membros, essas organizações derivam seus status legal dos estados-membros. As formas e os mecanismos através dos quais os estados participam das atividades dessas organizações são espacialmente e temporalmente determinadas por seletividade estratégica e discursiva (JESSOP, 2007). Por isso, ser associado das organizações pode atuar com uma oportunidade conjuntural para os estados membros (re)obterem a autoridade legítima, ao mesmo tempo que pode atuar como um obstáculo estrutural a favor das organizações, como citadas, as quais atuam como se fossem o estado. Ou seja, as instituições que atuam como se fossem o estado definem ou implementam decisões coletivas influentes sobre os estados-membros, e suas populações respectivas. Segundo, de uma perspectiva jurídica, mesmo quando ratificadas pelos estados-membros de maneira voluntária, essas decisões também representam acordos formais que obrigam os signatários a uma cooperação transnacional (REINALDA; KULESZA,2006). Isso facilita o processo de fixação, reterritorialização, refrenteirização e reordenamento através dos estados-membros. Superar essas limitações requer prestar atenção simultânea às ambas interações horizontais e verticais.

### 3.2 POLÍTICA COMO ESTUDO DE CASO VERTICAL

Inspirada na etnografia das conexões globais de Anna Tsing, (2005) Frances Vavrus e LesleyBarlett (2009) são movidos para o problema epistemológico de como estudar empiricamente “a complexidade das relações entre o direito ao conhecimento entre atores de diferentes extrações sociais numa tentativa de situar a ação e a interpretação localno âmbito de uma investigação cultural, histórica e política alargada” (VAVRUS; BARLETT,2006, p. 96).<sup>15</sup>

Sendo assim as autoras argumentam por estudar verticalmente as interações sociais, ou entre níveis, para examinar a correnteza de ideias, influências e ações em um contexto de lutas históricas e políticas culturais contemporâneas. Esta dimensão vertical supostamente captura o nível macro (isto é, processos sociais, econômicos e políticos) não como simplesmente forças ou sistemas explicativos, mas como co-produtores do que ocorre no nível micro. As autoras veem o

---

<sup>15</sup> “...the complexity of the relationships between knowledge claims among actors with different social locations as an attempt to situate local action and interpretation within a broader cultural, historical, and political investigation.”

local não como determinado por forças macro ou globais, porém como em interação com essas forças. Entretanto, Vavrus e Barlett (2009, p. 10) também sugerem situar essas interações horizontalmente, ou atravessando os locais, para examinar “de que forma a dimensão global e a dimensão local se moldam mutuamente no contacto uma com a outra.”<sup>16</sup>

Com inspiração em várias fontes esta perspectiva horizontal ou multi-local significa trazer à luz as interpretações criativas e provisórias que ocorrem no processo de formação das políticas. Ainda, a dimensão horizontal captura o trabalho social que ocorre com e através dos textos das políticas, com suas simultâneas ou contraditórias apropriações de políticas, programas e pedagogias por diferentes atores sociais.

A perspectiva da política como caso vertical objetiva colocar simultaneamente atenção aos processos que atravessam os níveis macro, meso e micro para evidenciar as situacionalidades históricas e culturais através do tempo, e para desdobrar similaridades e especificidades na formação das políticas através das localidades ou espaços. Entretanto, essa perspectiva também tem alguns limites. Por exemplo, Robertson (2012) aponta a tendência desta perspectiva a ver como iguais o global ao macro, e o local ao micro, o que então reproduz uma dicotomia entre estrutura e agente. Ela sugere, ao contrário, que “os espaços [deveriam ser vistos] como o rosto de atores que são um misto de horizontes de ação local e global” (ROBERTSON, 2012, p. 10, grifo no original).<sup>17</sup>

Numa via similar a essa autora, eu afirmo que a perspectiva da política como estudo de caso vertical é ontologicamente fraca. Apesar de sua preocupação epistemológica de como o conhecimento sobre o global pode ser definido (isto é, corrente de ideias, influências e ações) e obtido (isto é, verticalmente e horizontalmente), essa perspectiva não interroga seu verdadeiro objeto do conhecimento (isto é, o global). Mesmo com esses limites, a política como estudo de caso vertical proporciona muita linha para o anzol, e pode funcionar como uma fonte útil de inspiração para estudar a política global na EJA.

### 3.3 POLÍTICA COMO APROPRIAÇÃO

---

<sup>16</sup> “how the global and the local mutually shape one another”.

<sup>17</sup> “places [should be seen] as made up of actors with combinations of local *and* global horizons of action.”

Desde a perspectiva da antropologia política, Bradley Levinson, Margaret Sutton e Teresa Winstead (2009) enfatizam a volição política da uma multiplicidade de atores. Esses autores utilizam o termo ‘apropriação’ para capturar a interpretação criativa das políticas na qual uma variedade de atores com vontade política se engajam em suas práticas cotidianas. Isso interroga não somente o lugar material do processo da formação das políticas para além do controle de governos mas também os lugares ideológicos, através de uma mirada nas negociações em localidades específicas das ideias globais. Também, o enfoque na apropriação das políticas dá voz a seres humanos situados entre níveis e espaços como agentes principais na formação das políticas em todas as direções, abaixo, acima e através (LEVINSON, et al. 2009).

A política como apropriação traz à luz como as políticas interseccionam com diversas questões sociais para aqueles ou aquelas pessoas a que se dirigem. E essas questões podem ser ou não ser correspondentes às políticas que são intencionadas pelo governo originalmente. Ao fazer isso, também apresenta análises empíricas baseadas em dados (grounded) de conceitos mais abstratos (isto é, imaginários globais) em contextos selecionados (Levinson 2005). Sua aplicação para o estudo da política global na EJA convida a interrogar o que empurra diferentes atores a se mobilizarem na direção da governança da EJA, e suas interpretações criativas de decisões conjuntas. Ainda, a ênfase sobre a noção de políticas como práticas que “produzem, fixam, expandem, contextualizam, e em alguns casos transformam o texto” (Levinson et al. 2009, 770)<sup>18</sup> se preocupa principalmente com dar conta da materialidade humana através da qual as políticas se implementam nas práticas, ao invés de se preocupar como as políticas são formadas através de processos de governança global.

### 3.4 POLÍTICA COMO UMA TECNOLOGIA POLÍTICA

São precisamente essas dinâmicas complexas que são melhor estudadas por Cris Shore e Susan Wright (1997, ver também SHORE, WRIGHT E PERÒ, 1997). Com inspiração em Michel Foucault e nos estudos de governabilidade, os autores consideram as políticas não somente como uma categoria cultural mas também como uma tecnologia política, ou prática de poder que organiza as ideias e as condutas das pessoas de maneira que ou consolida ou subverte a

---

<sup>18</sup> “produces, embeds, extends, contextualizes, and in some cases transforms the text.”

autoridade legítima dos estados, organizações internacionais e dos atores não-estatais. Então, desde essa perspectiva, as políticas não são somente um instrumento de governo mas também um instrumento para estudar a governança que é criada por essas políticas. Isso pode ser feito pelo exame dos discursos das políticas como prática de poder, quer dizer, nomeadamente as maneiras de se definir os discursos dominantes e a autoridade que as instituições têm em relação a esses discursos, assim como para investigar as políticas como um agente cultural que constrói sistemas de significados ou grupos de termos de referência para os quais certos significados dominam ou são obscurecidos. Nesse sentido, Cris Shore, Susan Wright e Davide Però (1997) sustentam que também as políticas podem ser interpretadas, teoricamente, como um agenciamento, ou uma vida social complexa na qual as políticas interatuam com as pessoas, as instituições e outros artefatos. Como resultado, a dimensão global das políticas é capturada no conceito de “mundo das políticas”, o qual encapsula processos políticos que ocorrem em diferentes lugares através de interações de diferentes agentes, conceitos e tecnologias, e gera ou consolida (e algumas vezes resiste) novas formas de governança (SHORE, et al. 1997).

A perspectiva de uma política como uma tecnologia política se engaja com o desafio metodológico de encontrar

formas de estudar *através de* especificidades e lugares geográficos bem precisos e a sua relação com eventos em outros lugares para compreender processos de mudança de grandes dimensões e seguir o emergir de novos sistemas de governo e de formação de poder (SHORE, et al. 1997, 27, grifo no original).<sup>19</sup>

Na resposta a tal desafio essa perspectiva expande o conceito tradicional de ‘campo’ (isto é, como sinônimo de lugar geográfico) para incorporar também questões sociais e políticas a serem investigadas.

Quando se consideram relevantes os lugares para a aplicação de uma determinada política, o campo pode ser bastante vasto, expandindo-se das actividades cotidianas, passando pelas instituições locais, para abranger agências nacionais e internacionais e entidades governamentais. À medida que o estudo progride, o conceito de campo pode expandir-se ou contrair-se à semelhança daquilo que acontece com algumas instituições cujo papel deveria ser relevante e não o é, e outras que assumem um inesperado e importante papel em eventos. (SHORE et al 1997: 28)<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> “ways of studying *through* the specificities of particular sites and their relationships to events in other sites to grasp large-scale processes of change and track the emergence of new systems of governing and formation of power.”

<sup>20</sup> “When considering the locations relevant to a particular policy, the field can be very extensive, from everyday activities, through local institutions, to national and international agencies and governing bodies... As the study...

A aplicação da política como tecnologia tem potenciais para o estudo das políticas globais na EJA em diferentes formas. Por um lado, o conceito de “mundo das políticas” pode conectar processos políticos que ocorrem nos níveis do inter-estados, nacional e local através de interações entre 1) políticos, acadêmicos e representantes da sociedade civil; 2) as concepções que esses trazem para a conversação; 3) as tecnologias com as quais novas formas de governança de EJA são criadas, consolidadas e (talvez) contestadas pela resistência. Por outro lado, o conceito expandido de campo pode incorporar como localizações relevantes para a política inter-estado, organizações, governos nacionais, universidades, organizações não-governamentais etc. cuja relevância deve não só ter sido reconhecida ou erroneamente considerada no início do estudo. Entretanto, o que constitui pontos de entrada empíricos ao mundo das políticas e seus campos expandidos (ou vice-versa) é deixado ao julgamento do pesquisador. O mesmo ocorre com a articulação empírica do agenciamento.

### 3.5 OBJETOS COMO AGENCIADORES POLÍTICOS

Para ampliar mais a elaboração dessas ideias, é produtivo incluir a Teoria Ator-Rede (Actor-Network Theory – ANT (sigla em inglês) porque essa teoria vê os objetos (ou artefatos) como atores “e não simplesmente os infelizes veiculadores de projecções simbólicas” (Latour 2005, 10).<sup>21</sup>

Contra a visão tradicional sobre os grupos sociais como possuidores de fronteiras marcadas por contraste ou oposição entre si, a teoria ator-rede fala de *agregados sociais* como objeto de uma ‘definição performativa’, feita e refeita através de meios não-sociais (por exemplo, encontros especiais como festivais), então esses agregados sociais se dispersam com a extinção da performance (LATOUR, 2005, 34). Além disso, esses meios não-sociais podem atuar como intermediários ou mediadores.

Um intermediário... é aquele que confere significado ou força sem introduzir uma transformação... Mediadores transformam, traduzem, fazem distorções ou modificam o significado ou os elementos que deveriam veicular. (LATOUR, 2005: 39)<sup>22</sup>

---

progresses..., the field can expand or contract as some institutions that were expected to be relevant to the issues become less so, and others assume an unexpectedly important role in events.”

<sup>21</sup> “and not simply the hapless bearers of symbolic projection.”

<sup>22</sup> “An intermediary... is what transport[s] meaning or force without transformation... Mediators transform, translate, distort, and modify the meaning or the elements they are supposed to carry.”

Essa é uma questão importante porque sugere a existência de agenciadores ilimitados que impulsionam os atores a fazerem coisas. Compreender quais agenciadores interatuam/participam em qualquer decurso de ação traz para essa discussão objetos ou agenciadores não-humanos.

Pela natureza das suas conexões inter-humanas o sujeito intermediário transforma-se em sujeito mediador, assumindo ou não valor no âmbito de um processo mais ou menos complicado. Esta é a razão pela qual têm que ser inventadas estratégias para lhes dar voz, ou seja, oferecer descrições de si próprios, para produzir textos que expliquem aquilo que – humanos ou não humanos - são levados a fazer. (LATOUR, 2005: 79)<sup>23</sup>

Em outras palavras, para a Teoria Ator-Rede não é mais uma questão de compreender *quem* atua e como, mas de compreender *o que* atua e como (Latour 225, 60). Por isso para capturar a multiplicidade de agenciadores humanos e não-humanos envolvidos no curso de uma ação, Latour propõe uma lista de ‘ganchos’: 1) Agenciadores aparecem em prestação de contas como *fazendo* algo; 2) Agenciadores têm dado uma espécie de *figura* que pode incluir uma figura do tipo ideomórfica (por exemplo, agregados estatísticos); 3) Agenciadores são frequentemente colocados em competição com outros; e 4) Agenciadores podem ser incluídos em uma teoria da ação explícita pelos atores que mencionam a sua existência, figuração e opositores, embora sugira se os atores atuam como intermediários ou se como mediadores.

A Teoria Ação-Rede toma como ponto de partida essa conceitualização para definir uma rede como “a sequência de ações onde cada participante é tratado como um mediador não apropriado” (LATOUR, 2005, 128)<sup>24</sup> ou seja, como ‘fluxo de translação’ ou conexões que encorajam mediadores a coexistirem (Ibid, p. 108).

Então a clara ideia de rede, embora derivada da teoria de rede social, tem sido aplicada para capturar a complexidade das políticas globais de educação, por exemplo, na abordagem de emprestar-tomar emprestado (GITA STEINER-KHAMISE, 2004) e mais recentemente no exame de *edu-business*, ou seja, da educação meramente como um negócio (BALL, 2012). Ao mesmo tempo essa ideia de rede tem sido criticada por colocar a ontologia social de forma plana e deixar de lado como essas redes também mobilizam hierarquias (ROBERTSON, 2012, p. 9), assim

---

<sup>23</sup> “Objects by the very nature of their connections with humans, quickly shift from being mediators to being intermediaries, counting for one or nothing, no matter(s) how internally complicated they might be. This is why specific tricks have to be invented to *make them talk*, that is, to offer descriptions of themselves, to produce *scripts* of why they are making others - humans or non-humans - do.”

<sup>24</sup> “a string of actions where each participant is treated as a full-blown mediator.”

como por não reconhecer a natureza ‘distribuída’ do conhecimento ou as propriedades que o conhecimento tem obtido através da criação de redes (SOBE; ORTEGÓN, 2009). Além disso, quando entendemos as redes como séries de ações que incluem também agenciadores não-humanos, talvez não solucionamos o problema das hierarquias, porém outras críticas perdem relevância. Especificamente neste ponto, argumento que a teoria ator-rede ajuda a compreender como ideias, artefatos e tecnologias com seus potenciais agenciadores não-humanos contribuem para a governança global.

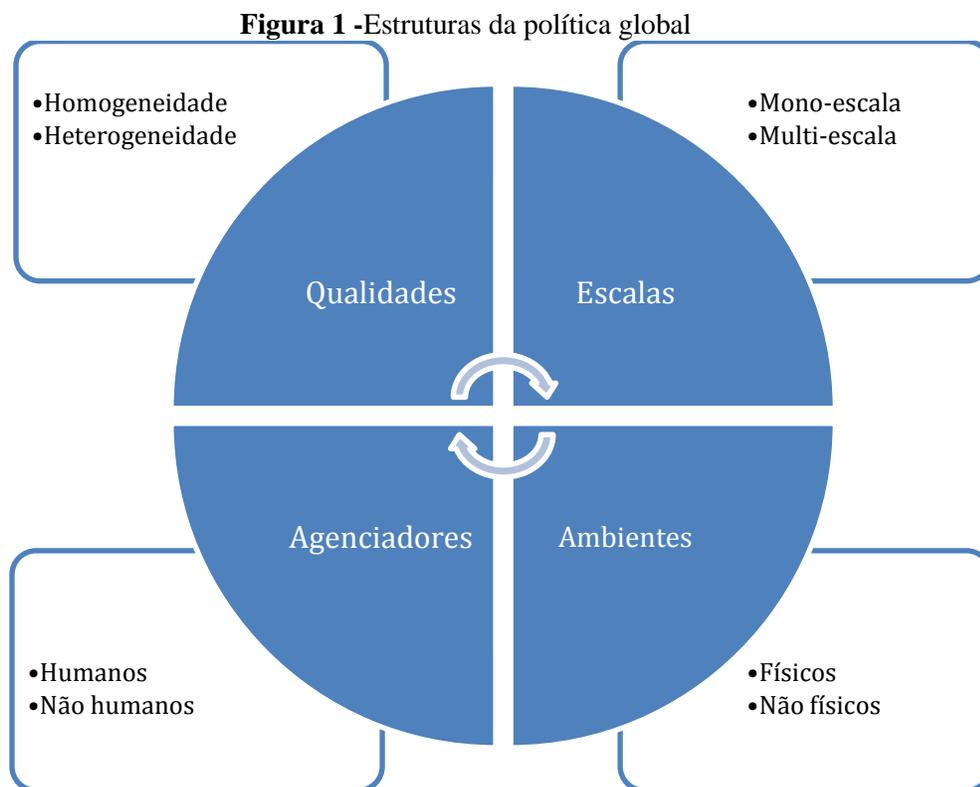
O meu argumento desenvolvido até aqui é que nenhuma abordagem compreensiva pode totalmente capturar a complexidade do funcionamento da política global em educação. Todavia, quando reconhecemos a inevitabilidade que nenhuma grande teoria pode explicar as relações entre globalização e educação em todas as suas facetas, as contribuições revisadas até essa seção do presente texto auxiliam a capturar conceitualmente os contornos da estrutura da política global em EJA que eu percebo como reais, porém pouco exploradas. Por extensão essas contribuições também sugerem direções metodológicas para a investigação empírica dessa estrutura.

### 3.6 ESTRUTURA DE POLÍTICA GLOBAL: MODELO TEÓRICO

As políticas globais em EJA, como dito na introdução deste texto, refere-se a mobilização de um conjunto de atores orientados a ter a governança dessa área educacional através de ações políticas conjuntas. Esta mobilização pode ser entendida como uma categoria processual que exemplifica o que Tsing (2005) chama uma ‘fricção’ ou um fluxo de influências, ideias e ações. Nesse sentido, e a partir das contribuições discutidas na seção anterior, aqui argumento que a política global somente pode ser abordada na sua dimensão material ou estrutura política, e proponho uma moldura para capturar teoricamente a essência dessa estrutura e direcionar metodologicamente a sua investigação empírica.

A estrutura da política global, similarmente ao estado, pode ser definida como um conjunto que exercita o poder porque compartilha interesses comuns (cf. Jessop 2007). Diferentemente do estado, essa estrutura serve a nenhuma outra função a não ser governar um específico objeto de governança através de políticas que cruzam lugares e temáticas materiais e ideacionais, e interacionam com diversos agenciadores, conceitos e tecnologias. Uma estrutura de

política global inclui poucas categorias relacionais que fazem referência a suas 1) qualidades, 2) escalas, 3) ambientes; e 4) agenciadores, como mostra a ilustração da Figura 1.



Fonte: Nossa autoria

#### **4 QUALIDADES: HOMOGENEIDADE E HETEROGENEIDADE**

Uma estrutura de política global somente existe e persiste viva quando um dado conjunto de atores compartilha um entendimento básico de uma visão de mundo, baseado em um mínimo de crenças, normas, valores e ideias comuns sobre a EJA. Esta característica homogeneizadora é ela mesma o resultado de uma série de mobilidades que foram cristalizadas no imaginário global. Uma vez contextualizado, entretanto, este imaginário global se torna sujeito ao refortalecimento ou a contestação. Nesse sentido, as políticas e as práticas da EJA localizadas podem evidenciar visões, valores e princípios organizativos homogêneos assim como heterogêneos.

#### 4.1 ESCALAS: MONO E MULTI-ESCALA

Uma estrutura política incorpora horizontes de ação política tanto global quanto local que expande verticalmente assim como horizontalmente. Desde uma perspectiva vertical, a estrutura política é multi-escala na sua natureza, porque mobiliza agenciadores que interatuam dentro de ambientes locais, nacionais, regionais e internacionais. Simultaneamente, uma estrutura política desde uma perspectiva horizontal, é também mono-escala, porque incorpora instâncias de interações através de ambientes locais, nacionais, regionais e internacionais.

#### 4.2 AMBIENTES: FÍSICOS E NÃO FÍSICOS

Ambientes locais, nacionais, regionais e internacionais deveriam ser aqui entendidos como lugares físicos e não físicos nos quais a estrutura política é evidenciada, e nos quais se representam processos políticos mais amplos em suas instâncias. Lugares físicos incluem – mas não se limitam a isso – estruturas organizativas (por exemplo, escritórios ministeriais, instituições de educação superior, ONGs), salas de reunião (por exemplo, em conferências, em encontros de trabalho) ou espaços de trabalho virtual (por exemplo, vídeo-conferências, seminário via web). Lugares não físico ou ideacionais estão representados por – mas não se limitam a isso – palavras, conceitos e imaginários. Enquanto a distinção conceitual entre os ambientes físicos e não físicos está clara, empiricamente esses ambientes estão conectados de maneira que são às vezes difíceis de observar (por exemplo, uma ideologia pode estar incluída em um texto, ou pode impulsionar uma certa ação em um dado lugar físico). Ainda assim, é precisamente a interação de agenciadores, conceitos e tecnologia através de ambientes que proporciona a *orientação* da estrutura política; orientação que está frequentemente objetificada nos artefatos (por exemplo, textos políticos, literatura científica, outros escritos, e vídeos, ou ainda, imagens).

#### 4.3 AGENCIADORES: HUMANOS E NÃO HUMANOS

Finalmente, os agenciadores mobilizados por uma estrutura política incluem indivíduos, organizações e agenciadores não-humanos ou, quer dizer, artefatos, cuja interação não é

necessariamente restrita às perspectivas vertical/mono-escalar versus horizontal/multi-escalar, nem tampouco se restringe a um ambiente específico versus múltiplos ambientes. Ainda, enquanto os agenciadores humanos podem ter obrigações, capacidades ou preferências por interatuar em ambientes ou níveis específicos, os agenciadores não humanos podem interatuar em diferentes instâncias de suas vidas, e com diferentes agenciadores humanos, como intermediadores ou como mediadores. Como intermediadores um artefato é um simples portador de significados sem uma agência, como intermediários este artefato pode ganhar uma agência que transforma, translada, distorce, e modifica significados.

## 5 CONCLUSÕES

Este artigo foi organizado em duas partes. Primeiro, ressaltarei perspectivas inovadoras no campo da educação internacional e comparada que teoricamente ou metodologicamente capturam a dimensão global de políticas que atravessam lugares materiais e ideacionais, questões sociais e políticas, e interatuam com agenciadores, conceitos e tecnologias. Segundo, propus um recorte original para estudar as estruturas das políticas globais na EJA que está baseada nessas perspectivas inovadoras, mas também é uma tentativa de superar suas limitações. De acordo com esse recorte, uma estrutura de políticas globais pode ser apreendida teoricamente por quatro categorias relacionais, cada uma incorpora ambas as instâncias que frequentemente são assumidas como dicotômicas<sup>25</sup>.

Este recorte conceitual sugere o envolvimento não só de um complexoplanejamento de pesquisa, mas também de métodos complementares para coletar e analisar os dados. Inclui (mas não está limitado a isso) análise documental de arquivos materiais, análise de discurso de documentos de políticas oficiais e não oficiais, discursos públicos e/ou outros comentários pessoais, entrevistas, observação participativa, etc. Etnografias em diferentes lugares também são, sem dúvida, necessárias porém não têm que ser limitadas a lugares geográficos específicos, pelo contrário, têm que ser estendidas a instituições políticas em nível interestatal, regional, nacional e local.

---

<sup>25</sup>1) Qualidades = Homogeneidade e heterogeneidade, 2) Escalas = mono e multi-escala, 3) Ambientes = físicos e não físicos e 4) Agenciadores = humanos e não humanos.

Para concluir, enquanto um só estudo não pode investigar uma estrutura política global em sua profundidade ou fazer uso de todos os métodos de pesquisa disponíveis para esse propósito, diferentes investigações das ocorrências dessa estrutura podem ajudar a avançar essa perspectiva de estudo da EJA aqui apresentada.

## REFERÊNCIAS

BALL, S. J. *Global Education Inc. New Policy Networks and the Neo-liberal Imaginary*. New York: Routledge, 2012.

CARNEY, S. *Negotiating Policy in an Age of Globalization: Exploring Educational "Policyscapes" in Denmark, Nepal, and China*. *Comparative Education Review*, 53(1), 63-88, 2009.

\_\_\_\_\_. "Imagining Globalization: Educational Policyscapes". In: G. Steiner-Khamsi, F. Waldow (eds), *World Yearbook of Education 2012: Policy Borrowing and Lending in Education*, London: Routledge, 339-353, 2012

CERNY, P.G. "From 'Iron Triangles' to 'Golden Pentangles'? Globalizing the Policy Process," *Global Governance*, vol. 7(4): 397-410, 2001.

CORRY, O. What is a (global) polity? *Review of International Studies*, 36, 157-180.

EASTON, D. *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf, 2010. [1953]

FIELD, J. *Lifelong Learning and the New Educational*. Stoke-on-Trent: Trentham Books, 2006.

GELPI, P. *Lifelong Education and International Relations*. London: Croom Helm, 1985.

GRIFFIN, C. M. *Adult Education as Social Policy*. London: Croom Helm, 1987.

\_\_\_\_\_. *Political Science and Policy Analysis in Adult Education*. In T. N. Postlethwaite, B. R. Clark, G. Neave & T. Husen (Eds.), *Education: The Complete Encyclopedia (CD-ROM)*: Pergamon, 1998.

HOLFORD, J. et al, *Patterns of Lifelong Learning: Policy & Practice in an Expanding Europe*, Vienna: Lit Verlag, 2008.

JESSOP, B. *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity, 2007.

LATOUR, B. *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LEMKE, T. An indigestible meal? Foucault, governmentality and state theory. *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 15: 43-66, 2007.

LEVINSON, B.A.U., Sutton M., & Winstead T. Education Policy as a Practice of Power: Theoretical Tools, Ethnographic Methods, Democratic Options. *Educational Policy*, 23(6): 767-795, 2009.

\_\_\_\_\_. Programs for democratic citizenship education in Mexico's Ministry of Education: Local appropriations of global cultural flows. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12(1), 251-284, 2005.

MILANA, M. Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults* 3(2), 103-117, 2012.

MUNDI, K. Global governance, educational change. *Comparative Education*, 43(3), 339-357, 2007.

OZGA, J. Policy Research in Educational Settings contested terrain. Buckingham: Open University Press, 2000.

PÖGGELER, F. The State and Adult Education. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang, 1990

REINALDA, B.; KULESZA, E. The Bologna Process - Harmonizing Europe's Higher Education 2 ed. rev. Leverkusen, Germany: Barbara Budric Publisher, 2006.

RIDDELL, S.; J. MARKOWITSCH; E. WEEDON. Lifelong Learning in Europe: Equity and Efficiency in the Balance, Bristol: Policy Press, 2012.

RIZVI, F.; LINGARD, B. Globalizing Education Policy. New York: Routledge, 2010.

RIZVI, F. Mobilities paradigm and its challenges for comparative education. Keynote address to the XXIV conference of the Comparative Education Society of Europe, Uppsala, 16-19 August, 2010.

RHODES, R.A.W. Understanding governance. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997.

ROBERTSON, S. Signposts in 'doing' critical transnational education policy analysis. Keynote address, inaugural conference of the ESREA Network on Policy Studies in Adult Education, University of Nottingham, 10-12 February, 2012.

SAAR, E.; URE, O-B.; HOLFORD, J. Lifelong Learning in Europe: National Patterns and Challenges. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

SHORE, C., WRIGHT, S., PERÒ, D. Policy Worlds: Anthropology and Analysis of Contemporary Power. London: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_. Anthropology of Policy: Critical perspectives on Governance and Power. London: Routledge, 1997

SOBE, N.; ORTEGON, N. 'Scopic systems, pipes, models and transfers in the global circulation of educational knowledge and practices', in T. Popkewitz and F. Rizvi (eds), Globalization and the Study of Education (pp. 49-66). New York: NSSE/Teachers College Press, 2009.

STEINER KHAMSI, G. The Global Politics of Educational Borrowing and Lending. New York: Teachers' College Columbia, 2004

TSING, A.L. Friction: An Ethnography of Global Connection. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

VAVRUS, F.; BARTLETT, L. Critical Approaches to Comparative Education. Vertical Case Studies from Africa, Europe, the Middle East, and the Americas: Palgrave MacMillan, 2009

\_\_\_\_\_. Comparatively knowing: making a case for a vertical case study. Current Issues in Comparative Education, 8(2), 95-103, 2006.