

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VINÍCIUS ARMILIATO

POLÍTICAS SOCIAIS: ESTRATÉGIAS DE GOVERNAMENTALIDADE

CURITIBA

2012

VINÍCIUS ARMILIATO

POLÍTICAS SOCIAIS: ESTRATÉGIAS DE GOVERNAMENTALIDADE

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Sociologia Política, no Curso de Especialização em Sociologia Política, do Setor de Ciências Humanas Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Professora Dra. Samira Kauchakje

CURITIBA

2012

Para meu irmão, Juan Carlos Armiliato

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, que sempre incentivaram meus estudos, independentes das dificuldades pelas quais passamos.

À Kysy Amarante Fischer, parceira no incentivo à realização desta Especialização, e nas sucessivas correções dos manuscritos.

Por fim, agradeço à minha orientadora Samira Kauchakje e aos professores do curso de Especialização em Sociologia Política, por revelarem os ditames deste campo do saber. Por fim, agradeço à UFPR pela bolsa concedida.

Ninguém pode negar a excelência do uso das palavras, visto poder por elas o conhecimento adquirido à custo do trabalho de investigadores de todos os tempos e povos tornar-se propriedade de uma só pessoa. Mas ao mesmo tempo deve reconhecer-se que a maior parte do conhecimento foi perturbada e obscurecida pelo abuso das palavras e pelo caminho geral do discurso em que foi comunicado

George Berkeley

RESUMO

A partir da consideração de que as políticas públicas são ações racionalizadas pelo Estado, pretendo apontar neste artigo o ponto de contato das discussões teóricas das políticas públicas, com a ideia de governamentalidade biopolítica proposta por Michel Foucault. Sabe-se que o conjunto das práticas, ações e não ações do Estado refere-se à noção de políticas públicas, e estas, só aparecerem na discussão acadêmica, de forma mais pontual, após a Segunda Guerra Mundial. A racionalização da ação do Estado –, ou seja, o momento em que ações de gestão do Estado derivam não de valores morais, mas sim a partir de uma aparente impessoalidade baseada no cálculo matemático, no uso da estatística, nos indicadores numéricos, por exemplo, para gerir a máquina estatal – remonta os primórdios do capitalismo, quando a industrialização favoreceu mudanças nos modos de existência da população e na forma administrativa do aparelho de estado. Considerando o debate teórico em torno das políticas públicas e os estudos da governamentalidade, a pesquisa está delimitado em torno das políticas sociais, área mais específica das políticas públicas. As políticas sociais são características marcantes do surgimento e desenvolvimento do *Welfare State*. Políticas de emprego, previdência e educação, estão englobadas dentro das políticas sociais. São apontados alguns fatores que fizeram do Estado um operador da provisão de determinados serviços, sob a ótica do conceito da governamentalidade biopolítica. Quais seriam os fins das políticas sociais e de que forma elas passam a ser importantes para a manutenção do Estado? Uma das interpretações sobre políticas sociais é que estas se caracterizam como manobras que o Estado lança mão com o fim de manter-se em equilíbrio enquanto entidade autônoma. Para tanto é preciso canalizar, direcionar, controlar os fluxos da população, oferecendo impulso para desenvolvimento em determinados setores quando conveniente ou, de modo contrário mas também conveniente, reduzindo incentivos. As políticas sociais funcionariam como uma das ferramentas que assumem um compromisso com a potência do próprio Estado. A governamentalidade biopolítica, escancarada como um controle dos fluxos da população, incentivando ou não que determinadas classes acessem determinados saberes e lugares, pode ser contemplada lançando um olhar para programas de políticas sociais, como de previdência, educação, geração de emprego, entre outros.

Palavras-chave: Governamentalidade. Políticas Sociais. Estado.

ABSTRACT

From the consideration of that public policy actions are rationalized by the state, I want to point out in this article the contact point of the theoretical discussions of public policy, with the idea of biopolitical governmentality proposed by Michel Foucault. It is known that all the practices, actions and non-actions of the state refers to the notion of public policy, and they only appear in academic discussion, more punctual, after the Second World War. The rationalization of state action - ie, the time management actions do not derive the state of moral values, but from an apparent impersonality based on mathematical calculation, the use of statistics in numeric indicators, eg to manage the state machine - dates back the early days of capitalism, when industrialization favored changes in the modes of existence of the population and form the administrative apparatus of the state. Considering the theoretical debate around public policy and studies of governmentality, the article is delimited around social policies, more specific area of public policy. Social policies are hallmarks of the emergence and development of the Welfare State. Employment policies, social security and education, are encompassed within the social policies. Have pointed out some factors that made the state an operator in the provision of certain services, from the perspective of the concept of governmentality biopolitics. What would be the purpose of social policies and how they come to be important for the maintenance of the rule? One of the interpretations of social policies is that these maneuvers are characterized as the state launches hand in order to remain in balance as an autonomous entity. Therefore it is necessary to channel, direct, control the flow of population, providing impetus for development in certain sectors or when convenient, so contrary but also convenient, reducing incentives. Social policies work as one of the tools that assume a commitment to the power of the state itself. The biopolitical governmentality, gaping like a control population flows, encouraging or not certain classes knowledge and access to certain places, can be contemplated casting a look of social programs such as welfare, education, employment generation, among others.

Keywords: Governmentality. Social Policies. State.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TEÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
3 POLÍTICAS SOCIAIS: EMERGÊNCIA E CARACTERÍSTICAS	20
4 GOVERNAMENTALIDADE BIOPOLÍTICA: CARACTERÍSTICAS QUE TANGEM AS POLÍTICAS SOCIAIS	28
5 EXPLICITANDO OS CONCEITOS COM POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O CASO MAIS ESPECÍFICO DO PRONATEC E DO CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS	37
5.1 EXEMPLOS DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	37
5.1.1 Pronatec	40
5.1.2 Ciência sem Fronteiras	42
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

O conjunto das práticas, ações e não ações do Estado, sejam elas incentivadas a partir de demandas da classe trabalhadora ou da necessidade de manter o modo de produção capitalista, estão situadas dentro do debate teórico das políticas públicas. Tudo aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer circunscreve-se na noção de políticas públicas. Uma área específica das políticas públicas é a área de política social, vastamente estudada por ser característica marcante do surgimento e desenvolvimento do *Welfare State*. Políticas como de emprego, previdência e educação, estão englobadas dentro das políticas sociais. Pretendo, com este trabalho, situar o debate teórico em torno das políticas sociais, apontando alguns fatores que tornaram o Estado um operador da provisão de determinados serviços. Para tal estudo, pretendo contemplar as políticas sociais sob a ótica do conceito da governamentalidade biopolítica de Michel Foucault. As questões que operam como motes para o presente trabalho procuram debater então, quais seriam os fins das políticas sociais e de que forma elas passam a ser importantes para a manutenção do Estado ou, para o exercício da governamentalidade?

A hipótese que se procurará demonstrar é de que as políticas sociais são a materialização da governamentalidade biopolítica, dentro daquilo que Michel Foucault entende por governamentalidade.

A fim de fomentar a hipótese apresentada acima, utilizou-se como metodologia uma revisão bibliográfica que considerasse os dois eixos que norteiam o trabalho: a governamentalidade biopolítica e o *Welfare State*.

Para tanto, com relação às políticas sociais decorrentes do *Welfare State*, procurou-se utilizar textos de autores de referência no assunto, que demonstrassem questões relacionadas com a abordagem teórica das Políticas Públicas. Em seguida, utiliza-se textos que abordem a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State*, sucitados especialmente a partir do artigo de Arretche (1995), como Esping-Andersen (1991) e Offe e Lenhardt (1984). A discussão foi complementada com a análise de Topalov (1996), a partir de um recorte que o autor faz sobre o gerenciamento da população a partir dos problemas que o crescimento das cidades fez aparecer.

Já com relação à governamentalidade, procurou-se ater aos cursos dados por Foucault no Collège de France, especialmente entre os anos 1975 e 1978. Os cursos são *Em Defesa da Sociedade, Segurança, Território e População* e *O Nascimento da Biopolítica*, por se fazer notar nesse período um contínuo aprofundamento da produção de Foucault sobre a relação da governamentalidade com as políticas sociais.

No primeiro capítulo, intitulado *A Emergência Teórica das Políticas Públicas*, procuro apontar algumas conceituações de políticas públicas utilizando autores que são referência em tal estudo. O capítulo contempla a ideia de racionalização das ações do Estado e a necessidade de situar estas ações em determinados setores. Apenas ao final do capítulo procuro situar a relação do setor de políticas sociais, com o pensamento de Michel Foucault sobre a governamentalidade.

Em seguida, no capítulo *Políticas sociais: características de sua emergência que tangem a governamentalidade*, procuro trabalhar com autores que tecem considerações que parecem relacionar-se com o conceito governamentalidade, apresentado por Michel Foucault. Para tanto apresento sumariamente as ideias de Christian Topalov, quanto às questões sociais que levaram a uma série de práticas por parte do Estado para lidar com os problemas da urbanização, decorrente da industrialização, as ideias de Gosta Esping-Andersen, naquilo que diz respeito ao Estado de Bem-estar Social, aliando o trabalhador e o capital, a partir da provisão de serviços pelo Estado, e também trabalho com Claus Offe e Gero Lenhardt, quanto ao uso das políticas sociais como forma de dar pertinência ao modo de produção capitalista. O capítulo procura demonstrar que os fins das políticas sociais estão correlacionados ao que no terceiro capítulo será explicitado: a governamentalidade biopolítica. O capítulo intitula-se: *Governamentalidade biopolítica: características que tangem as políticas sociais*.

No quarto capítulo, *Explicitando os conceitos com políticas de educação: o caso mais específico do PRONATEC e do Programa Ciência sem Fronteiras*, procuro de forma muito sucinta, demonstrar a partir do Decreto N. 7.642, de 13 de Dezembro de 2011 e da Lei N. 12.513, de 26 de Outubro de 2011, que instituem tais programas, os conceitos teóricos apresentados ao longo do trabalho, nos capítulos anteriores.

O trabalho segue com as *Considerações finais*, apontando que o uso das políticas sociais como formas de exercício da governamentalidade biopolítica,

evidencia que as políticas podem ser usadas como estratégias para atender conjuntamente demandas tanto da classe trabalhadora, quanto do setor produtivo e tecnológico.

2 A EMERGÊNCIA DA ABORDAGEM TEÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas ganharam nas últimas décadas significativa visibilidade perante as ciências sociais. Essa visibilidade fez com que se elaborassem estudos sobre as instituições que as regem, seus processos de elaboração, bem como os de implementação e de avaliação. Frey (2000, p. 214-215) aponta que essa área de pesquisa inicia na década de 50, nos EUA. O autor pontua que no Brasil apenas recentemente estudos foram desenvolvidos, e que estes, restringem-se a uma natureza descritiva, com abordagens focadas em processos específicos. Mas enquanto área do conhecimento, as Políticas Públicas surgiram nos EUA a partir do pressuposto “[...] de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22). No contexto do final dos anos 40, em decorrência da Guerra Fria, a necessidade de um estudo científico das políticas públicas se evidencia com a criação da RAND Corporation, em 1948, por Robert McNamara: a instituição era composta por matemáticos, sociólogos, engenheiros, entre outros, cujos objetivos eram projetar a guerra comparando-a como um jogo racional, ou seja, pensar as ações do Estado em sua efetividade concreta:

A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre problemas públicos se expandiu depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (SOUZA, 2006, p. 23).

No entanto, essa herança das primeiras formulações sobre as políticas públicas ainda aparece nos estudos teóricos. Segundo Faria,

[...] a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje [...] nos processos de formação de políticas públicas, o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (FARIA, 2003, p. 21).

Além disso, Di Giovanni (2009) cita um *ethos* pragmático típico da cultura norte americana que, depois da segunda guerra, no espírito pragmático dos cientistas sociais em suas pesquisas quanto aos países envolvidos nos conflitos,

“[...] os estudos de políticas públicas começam a se desenvolver nos Estados Unidos, norteados por [...] objetivos de fornecer subsídios para ação dos governos” (DI GIOVANNI, 2009).

De maneira mais generalizada e não tão focada no caso dos EUA, Souza (2006, p. 20) aponta três fatores que viabilizaram um olhar mais apurado para as políticas públicas recentemente: adoção de políticas restritivas de gasto, principalmente nos países em desenvolvimento; novas formas de conceber o papel dos governos na substituição de políticas keynesianas do pós-guerra – nas quais o Estado aparece como um agente indispensável para controlar a economia e estabelecer empregos¹ –, equilibrando o orçamento (relação receita *versus* despesa) e restringindo ações do estado na economia e nas políticas sociais; e por fim, em especial nos países da América Latina, a dificuldade destes em formar coalizões que elaborem e implementem políticas públicas as quais favoreçam o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

Di Giovanni (2009) aponta que as políticas keynesianas adotadas no pós-guerra contribuiriam para ampliar as intervenções do estado, em um caráter regulador, na provisão de bens, serviços, pleno emprego e formalização de sistemas de proteção social.

Atualmente, pode-se dizer que as pesquisas e definições em torno das Políticas Públicas parecem, apesar de diferenças, guiar “[...] o nosso olhar para o *lócus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, o governo” (SOUZA, 2006, p. 25)

Constata-se que através do debate teórico sobre as políticas públicas, pretende-se entender os processos que estão envolvidos nas ações do governo. É o que Frey coloca com relação à abordagem das políticas públicas pelas ciências políticas, situando que suas

[...] investigações podem ser voltadas aos resultados que um determinado sistema político vem produzindo. Nesse caso, o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições que certas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos (FREY, 2000, p. 213).

¹ Segundo Carvalho “O keynesianismo é uma doutrina *ativista*, que preconiza a ação do estado na promoção e sustentação do pleno emprego em economias empresariais” (CARVALHO, 2008, p. 571)

Deve-se esclarecer que não só a análise de ação do governo cabe ao pesquisador, mas também a necessidade de propor mudanças no curso de determinadas políticas, como aponta a definição de Souza:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 36).

O trabalho do pesquisador pode então, contribuir para canalizar as ações do Estado, observando possíveis ajustes a novas implementações e avaliações dessas ações, considerando talvez uma das mais clássicas definições para políticas públicas, a definição de Lasswell²: “[...] decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Vale citar a síntese de Souza quanto aos modelos de definições de Políticas Públicas:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; [...] envolve vários atores e níveis de decisão [...] não se limita a regras; A política pública é uma ação intencional; [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; A política pública [...] implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, pp. 36-37).

Com essa síntese podemos frisar o caráter científico das análises e modelos, por basearem-se em estruturas formais – governo, decisores, atores, leis, regras, fator tempo, efetivação das ações ou não – considerando as relações entre estas mesmas estruturas.

Vale citar aquilo que Di Giovanni (2009) considera como políticas públicas, por ser uma conceituação mais ampla, e não tão focada em entendê-las como intervenções do Estado em situações específicas. O autor entende a Política Pública como uma maneira

[...] *contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas*, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade,

² LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958, apud, SOUZA, 2006, p. 5

entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas no campo da economia (DI GIOVANI, 2009, *grifo do autor*).

Nota-se também recorrência nas considerações sobre as ações do governo em si, aquilo que é concreto em suas atividades, independente de discursos ideológicos, ou da figura de determinados atores políticos. As análises pautam-se em ações, fatos concretos e passíveis de mensuração, previsão e correção. Há enfim uma importância dada na literatura que situamos acima, mais às manobras governamentais para o governo, do que aos discursos ideológicos, políticos ou partidários envolvidos nas referidas manobras.

No entanto, com relação à análise de Políticas Públicas, deve-se citar o alerta de Frey com relação a países como o Brasil – em desenvolvimento e com instabilidade das estruturas institucionais –, nos quais

[...] a policy analysis deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas – ‘polity’ e ‘politics’ – dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação (FREY, 2000, p. 251).

Apesar de existirem modelos teóricos bem fundamentados, as particularidades de cada nação e governo devem tornar maleáveis os modelos teóricos de modo que se adaptem ao objeto de estudo. Ideia que é reforçada por Capella (2006), quando ao apresentar dois modelos teóricos como instrumento para o entendimento do processo de formulação de políticas públicas, comenta que

Focalizar a formação da agenda de um governo, compreender como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica em ciências sociais no Brasil (CAPELLA, 2006, p. 45).

No mesmo caminho, Faria (2003) lembra a importância das vertentes analíticas que prezam pelo papel das ideias e do conhecimento no processo de produção de políticas, apesar de considerar que exercem apenas uma interferência residual no caso brasileiro:

[...] como no universo político brasileiro o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência das relações de tipo clientelista, sendo reduzido o papel do argumento e do convencimento, talvez seja legítimo indagar se essa ênfase na cooperação não poderia vir a ser um

desestímulo para a adoção dessas perspectivas analíticas no país (FARIA, 2003, p. 27).

O entendimento das políticas públicas enquanto modelo para pensar e visualizar a ação do estado, é categorizado pela literatura em setores, a fim de que se possa estabelecer de forma mais precisa as ações e intervenções do governo, na administração do próprio Estado ou, naquilo que compreende a vida social, econômica, ambiental, cultural, entre outras.

Kauchakje adverte que “[...] embora a setorialização das políticas públicas seja útil em termos de compreensão de sua abrangência e, também, de ordenamento da gestão pública, isso não significa que elas são estanques” (KAUCHAKJE, 2007, p, 62). Sendo assim, as políticas, nos diferentes setores em que são aplicadas, acabam interferindo-se mutuamente. Segue que as políticas públicas, apesar de dividirem-se em setores, apontam para um fim último: a promoção da cidadania:

[...] como uma política pública está estreitamente vinculada a outra, a separação entre elas – no que se refere ao planejamento, orçamento e execução – compromete o alcance da finalidade principal de todas elas individualmente e em conjunto, ou seja, promover condições concretas de cidadania (KAUCHAKJE, 2007, p. 62)

Se considerarmos os requisitos que configuram as democracias modernas levantados por Di Giovanni (2009), como poder mínimo de planificação nos aparelhos de Estado, existência e coexistência de poderes, direitos de cidadania e, como consequência, o exercício dessa cidadania através da formulação de agendas públicas,

Do ponto de vista histórico, podemos dizer que tais requisitos constituíram-se de modo sempre uniforme, nas sociedades modernas capitalistas desde o século XIX, mas que foram consolidados principalmente depois da segunda guerra mundial (DI GIOVANNI, 2009)

Sendo assim, nesse período do pós-guerra, buscou-se gradativamente com as políticas sociais uma promoção do bem-estar da população e uma manutenção da legitimação do Estado. Delimitarei para o presente trabalho uma discussão especificamente em torno das políticas sociais, visto que a implementação destas parece estabelecer frutíferas relações com os estudos sobre a governamentalidade,

de Michel Foucault. Acredito que essa relação é possível justamente pelo fato de que sendo a governamentalidade biopolítica uma racionalização da ação do Estado com relação à população, podemos pensar que as políticas públicas também o são, ao considerarmos o destaque que estas ganharam no meio acadêmico e político do pós-guerra, sendo racionalizadas e construídas como ferramentas científicas a fim de se estabelecesse o melhor caminho para as ações do Estado durante a Guerra-Fria, por exemplo. Outrossim, tanto as políticas públicas quanto a governamentalidade biopolítica, debruçam-se naquilo que tange a população, à cidadania dessa população, a relação dessa mesma população com a economia, o mercado de trabalho, a previdência, a saúde e a educação. Relação essa que depende da mediação da máquina estatal, como veremos no próximo capítulo. Para tanto, se faz necessário situar o leitor no debate sobre a emergência das políticas sociais, que aparecem fortemente relacionadas na literatura, com o *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar Social: aquele “Estado Providência”, que regula os acessos da população a determinados serviços, possibilitando tanto a cidadania da população quanto a otimização da potência do próprio Estado.

3 POLÍTICAS SOCIAIS: EMERGÊNCIA E CARACTERÍSTICAS

No início do subtítulo anterior situou-se em qual contexto o debate sobre as políticas públicas começa a aparecer (o pós-guerra), destacando os motivos que levaram pesquisadores (incentivados por ações do governo, no caso dos EUA) a aprofundar questões como elaboração, implementação e análise das políticas públicas. Notamos que o fim último desta área do conhecimento seria investigar as ações efetivas do Estado, independente de uma filiação teórico-ideológica. Por exemplo, analisando aquilo que o Estado fez ou deixou de fazer com relação a determinados setores de sua atuação. Podemos inferir que as discussões em torno das políticas públicas procuram estabelecer-se dentro de um espaço de cientificidade: usando de dados concretos, como pesquisas quantitativas, levantamento de receitas e despesas, investimento econômico em setores, implementações ou não implementações, enfim, uma série de fatos quantificáveis e observáveis.

As mesmas características podem ser observadas quanto às políticas sociais, mesmo desde antes de serem intituladas como tal. A provisão de serviços por parte do Estado, característica do *Welfare State*, a forma como essa provisão ganha espaço na esfera teórica e nas ações do governo, tocam os apontamentos de Michel Foucault sobre a governamentalidade biopolítica.

Arretche, em seu artigo *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas* (ARRETCHÉ, 1995), procura investigar o motivo da emergência dos programas sociais, a partir de uma revisão de literatura. De maneira geral, as teorias explicativas para o aparecimento de serviços sociais pelo Estado apontam a hipótese da industrialização crescente durante o século XIX, como elemento desencadeante da necessidade de intervenção estatal, naquilo que tange a ações de provisão de serviços aos trabalhadores e àqueles que são incapacitados de competirem no mercado de trabalho (como idosos e crianças). Apesar de cada teoria apresentar uma justificativa diferente para a forma e necessidade pela qual o Estado lança mão de políticas sociais, seja na proteção dos economicamente improdutivos (velhos e crianças), seja na necessidade de garantir novas formas de integração social, o fenômeno da industrialização é um ponto comum entre elas. Com a industrialização, o trabalhador passa a ficar submetido à situação do

mercado de trabalho, uma vez destituído de seus meios de produção e sendo pequeno demais com relação à capacidade produtiva da indústria e à concorrência com trabalhadores iguais, no que diz respeito à venda de sua força de trabalho.

[...] o homem se tornaria mais socialmente dependente na mesma medida em que se tornasse mais individualizado e mais especializado. Assim, a especialização do trabalho, fruto da industrialização, implicaria em crescimento da dependência individual em relação à sociedade (ARRETCHE, 1995, p. 15).

E como se daria esse movimento que torna o trabalhador alguém capaz de vender sua mão de obra, ou ainda de restringir sua mobilidade a determinados espaços da cidade, bem como a manter-se no mesmo emprego de forma a não prejudicar o andamento do processo produtivo? A partir de uma abordagem que leve em conta documentos do final do século XIX e início do século XX, Topalov apronta que as políticas sociais contribuíram para constituir “[...] as bases da nova organização do sistema de poder que, ao mesmo tempo, tanto põe frente a frente quanto une classes dominantes e classes subalternas” (TOPALOV, 1996, p. 23-24).³

Legitimar esse poder, que ao mesmo tempo é aliança e embate entre trabalhadores e donos dos meios de produção, é uma necessidade emergente devido aos problemas demográficos decorrentes do crescimento das cidades e da necessidade de uma legitimação social da venda da força de trabalho, de maneira regular e estável, eliminando o desemprego voluntário, empecilho para o processo produtivo da indústria.

Podemos ver, então, que suas políticas sociais progressistas (o seguro-desemprego e a reforma da moradia) têm sua origem em um projeto educativo relativo aos trabalhadores urbanos e não nas exigências destes últimos. Essas políticas sociais contrariavam dois hábitos bem arraigados nas classes populares: a mobilidade e a intermitência do emprego assalariado e a preferência pelas moradias baratas de seus bairros tradicionais (TOPALOV, 1996, p. 27).

Juntamente com o processo de industrialização, discursos reformistas viabilizaram o condicionamento do trabalhador às necessidades da indústria e às necessidades de organização demográfica. Evidentemente que existiu um

³ Apesar de seguir outro tipo de análise, com uma filiação teórica diferente, Esping-Andersen também apresenta esse pacto entre a acumulação de capital e os trabalhadores, representado pela implementação gradativa de políticas sociais para a permanência do modo capitalista de produção (ESPING-ANDERSEN, 1991).

movimento da parte dos trabalhadores, no que diz respeito à qualidade de seus direitos, como o de salários adequados. É o que Topalov aponta com a descrição das primeiras organizações sindicais, que segundo o autor, não são decorrentes de ideários dos reformistas, mas sim, da necessidade de contribuir com dificuldades da própria classe trabalhadora.

[...] a colocação da mão-de-obra pelo sindicato e o seguro-desemprego são práticas intimamente vinculadas entre si. O seguro permite que o trabalhador sindicalizado sobreviva até que encontre trabalho, podendo, assim, recusar as ofertas de salários inferiores aos da tabela sindical ou provenientes de um empregador que conste na “lista negra” ou esteja submetido ao boicote da organização. O seguro incita o operário a filiar-se ao sindicato, e, assim, este fortalece seu controle sobre a oferta de mão-de-obra. (TOPALOV, 1996, p. 29)

Talvez o que é mais significativo para esta discussão é a apropriação, pelos reformadores, do *modus operandi* da vida dos trabalhadores e a necessidade de adaptá-lo às demandas da industrialização (capacitação da mão-de-obra e de mudanças no estilo de vida do trabalhador). E será essa organização autônoma dos trabalhadores com a organização de sindicatos e de agrupamentos políticos, que se tornará importante e, aparecerá nos discursos dos reformadores como uma “questão social” a ser resolvida. No entanto, gradativamente a repressão e a imposição de violência pelo Estado a esses grupos, passarão a fragmentar essa “questão social” em problemas específicos. A questão social divide-se em uma miríade de problemas específicos decorrente da aglomeração das pessoas nos centros urbanos, devido à industrialização. No que se refere aos problemas urbanos, e não mais a uma questão social, os reformadores perdem espaço para os especialistas, que passam a aplicar técnicas e modelos específicos de trabalho para cada “problema urbano”:

Começa-se a diferenciar “classe operária respeitável” de massas empobrecidas, às quais se classifica, progressivamente, em categorias, cada uma delas sujeita a um tratamento particular e adaptado a uma situação. Assim, os clientes habituais do hospital, do *workhouse* (asilo) ou das instituições de assistência começaram a ser tratados de forma diferente, segundo sejam situados nas categorias dos velhos indigentes, das mães e crianças sem recursos, dos desempregados, dos vagabundos, dos retardados mentais e dos delinquentes juvenis [...] Desse modo, adquirem autonomia, por exemplo, os problemas do alcoolismo, a tuberculose, a escolarização, a aprendizagem, a moradia, o urbanismo e o desemprego (TOPALOV, 1996, p. 34).

É interessante notar como Topalov (1996) apresenta como as medidas pelos agentes do Estado, primeiro os reformadores depois os especialistas, caracterizam um controle das massas, dos fluxos da população, ao lançarem mão de saberes e técnicas específicas de intervenção, visto ser latente a necessidade de eliminar a “questão social” em detrimento de específicos “problemas sociais”. Vale salientar que o contexto que permeia as ações dos reformistas ao conferir especificidades a essa “classe operária respeitável”, objetivava dar conta da manutenção do processo de industrialização. Seria pertinente e útil passar ao controle do Estado as soluções em provisão de serviços às classes subalternas oprimidas diante da industrialização. O resultado disso é a racionalização de ações do estado, a partir da cientificidade dos discursos sobre os “problemas urbanos” da época. Cientificidade que legitima a verdade do trabalho, do salário, da habitação estável, dos cuidados com a saúde, da necessidade da educação formal. Uma virada importante notada por Topalov está nas primeiras elucubrações e ações práticas de política social que, passando pelas mãos e pelos ideais, valores e interesses dos filantropos, transferem-se para os novos especialistas

[...] que não falam e atuam para defender os interesses particulares de nenhum grupo, mas em nome dos interesses superiores da sociedade. Esta pretensão está baseada na objetividade da ciência a que servem⁴ (TOPALOV, 1996, p. 36).

O discurso da necessidade de intervenção social começa a imiscuir-se de duas necessidades: a do capital e a da harmonia social. Passa a surgir então um discurso, no debate político, pela necessidade de intervenção social. Esse discurso, segundo Esping-Andersen, foi atravessado pelos ideários democráticos que, com a industrialização, evidenciavam ainda mais a desigualdade na distribuição de renda para a classe trabalhadora,

A democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais. Enquanto o capitalismo se mantivesse com um mundo de pequenos proprietários, a

⁴ Evidentemente que os especialistas não podiam usar de total imparcialidade em seus discursos, pois precisariam manter relações com a burguesia reformadora a fim de legitimarem seus discursos. Topalov cita o exemplo da “reforma cívica” nos Estados Unidos para explicitar essa relação entre cientistas e a burguesia: “os meios empresariais necessitavam dispor de um pessoal reformador independente, capaz de proporcionar-lhes a legitimidade científica que não tinham para partir em busca da reconquista de um poder municipal que haviam perdido [...]; e ao mesmo tempo, os novos profissionais eram incapazes de prescindir da base social que tal aliança lhes brindava” (TOPALOV, 1996, p. 36).

propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 86)

O discurso e a ação do estado unia então, a democracia por um lado e a continuidade do processo de industrialização, por outro, mantendo ainda a distinção de classes. As medidas de provisão de serviços que seriam tomadas, por parte do Estado, equalizariam as necessidades da economia (como a necessidade de mão-de-obra para a industrialização crescente) e as necessidades da classe trabalhadora como “[...] quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais, pois o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores e assim se transforma numa fonte potencial de poder” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89). O conceito que se enquadraria entre essas duas facetas, segundo Esping-Andersen, seria o de social-democracia

[...] em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o *welfare state* aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89-90).

Dessa forma, cabe a pontuação de Fiori (1997), ao considerar “[...] o Estado de Bem-Estar Social, a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social” (FIORI, 1997, p. 131).

Ao citar as pesquisas historiográficas sobre a intervenção do Estado no plano social, com relação à Inglaterra, é possível estabelecer uma relação com uma das características do surgimento do Estado de Bem-Estar Social, a partir de uma liberação da força de trabalho camponesa, e a conseqüente proteção dada aos pobres. Segundo Fiori (1997) a legislação inglesa estava

[...] preocupada explicitamente com a nova questão da *ordem* e do *disciplinamento do trabalho*, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa como manteve-se presente como uma marca que atravessa a história inglesa [...] (FIORI, 1997, p. 132. *Grifo do autor*).

Em outra linha de análise Offe e Lenhardt (1984) situam a política social, por parte do Estado, como meio viabilizador da transformação no modo de vida do trabalhador (como por exemplo, da atividade de camponês para a de operário). As

políticas sociais serviriam para o acondicionamento de uma massa de indivíduos à determinadas tarefas.

Para Offe e Lenhardt,: “A política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de *trabalho não assalariado* em *trabalho assalariado*” (OFFE; LENHARDT, 1984, p. 15), de onde podemos entender que para os autores, as Políticas Sociais vem de encontro a uma necessidade de satisfação não só dos trabalhadores, que podem capacitar-se e assim adentrar no mercado de trabalho com melhores condições de renda, como também a uma outra esfera⁵, ao possibilitar um suposto avanço tecnológico, uma otimização da produção, a partir da capacitação da força de trabalho. As políticas sociais entrariam como uma forma de fazer a massa trabalhadora acompanhar o desenvolvimento do capitalismo. Os autores reforçam que “[...] a transformação em massa da força de trabalho *despossuída* em *trabalho assalariado* não teria sido nem é possível sem uma *política estatal*” (OFFE; LENHARDT, 1984, p. 17).

Os autores apontam que a aceitação do trabalho assalariado só seria possível se as políticas sociais criassem aparelhos que (a) fizessem os trabalhadores estarem dispostos a oferecer sua capacidade de trabalho, (b) proporcionassem condições para que o trabalho assalariado funcione como tal e (c) equilibrassem quantitativamente tanto uma proletarização passiva (trabalhadores forçados) quanto ativa (a demanda do mercado que faz com que os trabalhadores encontrem uma ocupação).

O Estado seria responsável por fazer uma integração da força de trabalho conferindo a esta um status de “normalidade”.

[...] a política social não é uma mera “reação” do Estado a “problemas” da classe operária mas contribui de forma indispensável para a “constituição” dessa classe. A função mais importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 22).

Assim, o pensamento neomarxista, representado aqui pelo texto de Offe e Lenhardt, explicita a política social como parte de uma estratégia, pela política do Estado, na qual os detentores dos meios de produção lançam mão de mecanismos que asseguram uma permanência e manutenção da força de trabalho. Pode-se dizer que as instituições do Estado visam o controle das motivações dos trabalhadores, a

⁵ A máquina estatal, a política econômica, os detentores dos meios de produção.

adaptação da capacidade de trabalho (ou seja, o preparo técnico para tal) e a regulamentação quantitativa da oferta de força de trabalho (como as políticas sociais que ampliam ou reduzem a idade do trabalhador, se é a partir de 18, 16 anos, ou se aposentam trabalhadores com mais de 60 ou 65 anos, ou se são oferecidas creches para que as mães possam trabalhar, ou se são oferecidos incentivos para estudar determinadas áreas do conhecimento, ou ainda, se são condicionados meios de acesso à educação diferentes para classes sociais distintas. As políticas sociais deveriam ser vistas segundo “[...] o problema da constituição e da reprodução permanente da relação do trabalho assalariado” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 32).

A política social se desenvolve não só em função das necessidades e das exigências dos detentores da força de trabalho, mas sim do processo de transformação dessas mesmas exigências em políticas, cuja mediação é oriunda “[...] de estruturas internas de organização do sistema político, as quais, em verdade, decidem se tais ‘necessidades’ podem ou não ser admitidas como temas que merecem elaboração” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 34).

Nota-se nessa vertente de análise, que o Estado sempre procura dar uma manutenção ao modo de produção e, as políticas sociais, seriam mecanismos utilizados para evitar a evasão da força de trabalho em formas alternativas à do modo de produção capitalista. Draibe (1988) aponta que na análise de Offe, que faz visualizar uma espécie de pacto ou troca de benefícios entre classes,

[...] o consenso interclasses possibilitou a emergência e a consolidação das políticas sociais do Estado voltadas tanto para cobrir os riscos aos quais estão expostos os trabalhadores quanto para reforçar e estimular a atividade econômica (DRAIBE, 1988, p. 64).

Draibe (1988) pontua que no pós-guerra o alto crescimento econômico e a ampliação de programas de Bem-Estar, se deu devido a essa parceria entre política social e política econômica, “[...] sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais” (DRAIBE, 1988, p. 55).

Sendo assim, a evasão do trabalhador seria um problema a ser resolvido pelas políticas sociais, como também a adequação do modo de vida dos trabalhadores que, diante do diferente processo produtivo da indústria, necessitaria de um hábito comportamental diferenciado daquele típico do camponês: “[...] a atividade industrial (na fábrica) exige um novo tipo de trabalhador com novos

hábitos, uma nova disciplina, diferente daquela compatível com a atividade produtiva do camponês”⁶ (ARRETCHE, 1995, p. 9). Além disso, a crescente industrialização tornou o trabalhador um sujeito submetido ao mercado de trabalho, demasiadamente frágil para os avanços e a competitividade da industrialização. Fragilizou-se o trabalhador individual (antes dominando competências como o campo, o artesanato, a oficina da família), em detrimento das novas competências necessárias para acompanhar o desenvolvimento tecnológico.

⁶ Foucault aponta o desenvolvimento aparelhos disciplinares, cujo fim último seria a utilidade e produtividade máxima dos corpos, além do controle das ações dos trabalhadores. “A fábrica parece claramente um convento, uma fortaleza, uma cidade fechada [...] É porque, à medida que se concentravam as forças de produção, o importante é tirar delas o máximo de vantagens e neutralizar seus inconvenientes (roubos, interrupções do trabalho, agitações e ‘cabalas’); de proteger os materiais e ferramentas e de dominar as forças de trabalho” (FOUCAULT, 2010, p. 137-138).

4 GOVERNAMENTALIDADE BIOPOLÍTICA: CARACTERÍSTICAS QUE TANGEM AS POLÍTICAS SOCIAIS

No último capítulo do curso proferido no Collège de France, entre os anos de 1975 e 1976, intitulado “Em Defesa da Sociedade”, Foucault começa a apontar para um novo tipo de poder que aparece se sobrepondo ao poder disciplinar⁷. Candiottto (2011) aponta que a problematização da biopolítica por Foucault,

pareceu ter provocado na investigação de Foucault um deslocamento, da constituição do indivíduo moderno como homem-máquina no poder disciplinar para a constituição da população, definida não em termos geográficos pelo conjunto de seres humanos pertencentes a uma unidade territorial, mas sim em seu aspecto vital, como espécie vivente agrupada em torno de uma característica biológica peculiar: doença, ascendência genética, insanidade e assim por diante. (CANDIOTTO, 2011, p. 470)

Assim, esse deslocamento permitiu estender do poder disciplinar, o biopoder, permitindo pensar que somente depois de o poder disciplinar ter se estabelecido e, conseqüentemente, determinando os comportamentos individuais, é que foi possível o surgimento do biopoder (FOUCAULT, 1999, p. 189). Essa nova técnica de poder, não disciplinar, não voltada para o corpo individual, atua no conjunto, na espécie, na multiplicidade de homens, de maneira que interfere em processos da vida que envolvem o corpo social (nascimento, morte, produção, doença).

Observa-se que Foucault vai delineando nos cursos do Collège de France a questão da população, que vai crescendo aos olhos da mentalidade de governo:

dos problemas do território para os problemas da população, da administração dos recursos para a administração do poder sobre a vida (ou

⁷ Com relação ao poder disciplinar: “[...] nos séculos XVII e XVIII, viram-se aparecer técnicas de poder que eram essencialmente centradas no corpo, no corpo individual. Eram todos aqueles procedimentos pelos quais se assegurava a distribuição espacial dos corpos individuais (sua separação, seu alinhamento, sua colocação em série e em vigilância) e a organização, em torno desses corpos individuais, de todo um campo de visibilidade. Eram também as técnicas pelas quais se incumbiam desses corpos, tentavam aumentar-lhes a força útil através do exercício, do treinamento, etc. Eram igualmente técnicas de racionalização e de economia estrita de um poder que devia se exercer, da maneira menos onerosa possível, mediante todo um sistema de vigilância, de hierarquias, de inspeções, de escriturações, de relatórios: toda essa tecnologia, que podemos chamar de tecnologia disciplinar do trabalho” (FOUCAULT, 1999, p. 288)

seja, o biopoder), *dar* ameaças exteriores ao Estado *para* os riscos internos que emergem em relação à população (FIMYAR, 2009, p. 37)

Candiotto aponta que não há uma exclusão entre poder disciplinar e biopolítica, uma vez que

[...] foi a partir dos procedimentos de totalização (regulação biopolítica) e individualização (normalização disciplinar) que racionalidades políticas, como o liberalismo moderno e as várias vertentes do neoliberalismo contemporâneo, puderam ser entendidas como técnicas de governamentalidade (CANDIOTTO, 2011, p. 471).

Segundo Foucault, uma vez que não se trata de uma técnica disciplinar “[...] já não é uma anatomopolítica do corpo humano, mas que eu chamaria de uma ‘biopolítica’ da espécie humana” (FOUCAULT, 1999, p. 289).

Nos cursos de Foucault do final da década de 70 e início de 80, o autor procurou estabelecer uma discussão a fim de “[...] analisar o exercício do poder concentrando-se no desenvolvimento das racionalidades governamentais e das tecnologias governamentais a elas relacionadas” (SIMONS; MASSCHELEIN, 2011, p. 123), introduzindo assim o neologismo governamentalidade. Seria uma mentalidade de governo, pautada em racionalidades e tecnologias para conduzir os corpos de acordo com a necessidade de manter o Estado. “Nesse sentido a governamentalidade liberal recodifica os cenários do poder disciplinador (como as escolas e as fábricas) para garantir a existência da liberdade com a qual possa agir” (SIMONS, MASSCHELEIN, 2011, p. 124).

Cabe pensar: como poderíamos ler, enquadrar as políticas sociais que apresentamos nesse trabalho a partir desse conceito de Foucault? O autor cita o momento em que determinados processos que envolvem a massa da população passam a ser alvo dessa nova técnica de poder, visto que para o autor, foram os problemas de controle de nascimento, de reprodução, fecundidade, natalidade, longevidade, que aparecem a partir da segunda metade do século XVIII, juntamente com problemas econômicos e políticos que “[...] constituíram, acho eu, os primeiros objetos de saber e os primeiros alvos de controle dessa biopolítica” (FOUCAULT, 1999, p. 290).

Aquilo que Foucault chama de biopoder, quanto às intervenções do estado no *corpus* da população, aparece no debate teórico das políticas públicas, conforme apontado no capítulo anterior, como as primeiras necessidades de provisão de

serviços, por parte do Estado, a fim de aplacar os problemas sociais e econômicos decorrentes da industrialização crescente: a política social. A emergência dessa política social, de provisão de serviços a cargo do Estado, é considerada o elemento central do *Welfare State* (Estado de Bem-estar Social):

Fenômeno do século XX, a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos (ARRETCHE, 1995, p. 1).

Essa tomada, pelo Estado, de certa responsabilidade passa a ser alvo da tecnologia biopolítica quando “[...] se lança mão da medição estatística desses fenômenos [natalidade, fecundidade, reprodução, óbitos] com as primeiras demografias” (FOUCAULT, 1999, p. 290). Vai-se desenhando uma metodologia racional de administração, de regulação e controle, através do viés científico que a questão social vai ganhando nas mãos de profissionais especializados em problemas urbanos (engenheiros, urbanistas, psicólogos, pedagogos, assistentes sociais, médicos sanitaristas)⁸.

Com os propósitos de otimizar a administração da vida no âmbito populacional, a biopolítica divide-se em subgrupos – as crianças, a mão-de-obra, a terceira idade, empregados/desempregados, refugiados, criminosos, doentes, etc. – que ora contribuem para a prosperidade coletiva da população, ora a refreiam (FIMYAR, 2009, p. 40).

No momento da industrialização crescente, alguns problemas deverão ser contornados pelo Estado, uma vez que determinados grupos sociais estão fora da capacidade produtiva. Um grupo de indivíduos desencadeia as primeiras articulações do Estado para a provisão de serviços sociais, com a criação de instituições de assistência, diferentemente daquelas vinculadas à Igreja. Agora, seriam “[...] mecanismos muito mais sutis, economicamente racionais [...] de seguros, de poupança individual e coletiva, de seguridade, etc.” (FOUCAULT, 1999, p. 291).

Sendo a biopolítica um dos desdobramentos das formas de governamentalidade, Foucault explicita com o que esta tecnologia de governo passa

⁸ “Os ‘problemas sociais’ assim construídos pelos novos profissionais adquirem a qualidade de realidades objetivas [...] Ficam, deste modo, despolitizados e escapam ao âmbito das controvérsias fictícias e perigosas do enfrentamento democrático” (TOPALOV, 1996, p. 37).

a lidar, destacando mais uma vez suas diferenças com relação ao exercício do poder disciplinar: “A biopolítica lida com a população, e a população como problema político, como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder” (FOUCAULT, 1999, p. 293).

Vale ressaltar o que Foucault diz em seguida: “[...] são fenômenos coletivos que só aparecem com seus objetos econômicos e políticos, que só se tornam pertinentes no nível da massa” (FOUCAULT, 1999, p. 293).

Pois bem, no momento da industrialização crescente alguns problemas deverão ser contornados pelo Estado e, o que se pode pensar em maior abrangência, é que foram das necessidades econômicas capitalistas, que o Estado passou a se colocar como um agente que visasse equilibrar a economia com a política da nação. Dessas tentativas de manter o Estado, enquanto aparelho equilibrado, dentro do qual determinadas forças se interferem (política, econômica, social), encontramos um ponto observado por Foucault no que diz respeito a um movimento de preservação do Estado. Movimentos de preservação que podem ser vistos a partir da racionalidade das práticas de governo, de uma governamentalidade biopolítica, técnica, científica e, aparentemente, com um fim em si mesma. O objetivo das políticas sociais de fornecer auxílio aos trabalhadores, pobres e inválidos, não viria depois de um objetivo maior, como o da preservação do Estado? Vale citar uma passagem de Foucault: “O desígnio de uma tal arte de governar é precisamente o de não reforçar o poder que um príncipe pode exercer sobre seu domínio. *Seu objetivo é reforçar o próprio Estado*” (FOUCAULT, 2006, p. 376, grifo meu).

Os saberes que passam a se constituir seriam saberes voltados a manter o Estado enquanto fim último da política e da economia. É notável encontrarmos considerações sobre como o Estado está com uma boa saúde financeira, como o IDH do Estado tem se desenvolvido, como a política externa e interna tem se comportado. Expressões que denotam a aplicação de uma racionalidade para um objeto abstrato, que é o aparelho estatal. E é então que Foucault utiliza a expressão “razão do Estado” para caracterizá-lo, após distinguir o Estado contemporâneo do Estado cujo poder está nas mãos de um soberano:

[...] a razão de Estado não é uma arte de governar segundo as leis divinas, naturais ou humanas. Este governo não tende respeitar a ordem geral do mundo. Trata-se de um governo em concordância com a potência do

Estado. É um governo cujo objetivo é aumentar essa potência em um quadro extensivo e competitivo (FOUCAULT, 2006, p. 376).

Assim, notamos a partir de Foucault um olhar para o Estado que começa a ser racionalizado e, passa a tê-lo como fim e instituição em si mesma, que visa manter-se na organização social. A concepção de Estado, evidentemente, passa a existir depois de instauradas uma série de necessidades decorrentes da industrialização. Uma espécie de manutenção das novas formas de existência e dos deslocamentos da população (como do campo para a cidade) e da abertura das cidades para intercâmbio de mercadorias e constituição do livre mercado. Nesse livre mercado, cujo fim último seria o lucro, notou-se a necessidade de uma regulação desse lucro para a pertinência do sistema capitalista. Talvez aqui, neste momento, venha a necessidade do surgimento de uma máquina, instituição, aparelho, capaz de regular os interesses econômicos e a manutenção do mercado capitalista. Polanyi (2000) aponta que após a Revolução Francesa, impulsionaram-se os interesses econômicos pela paz, de forma a deixar estabelecer negócios pacíficos entre as nações⁹. E o interesse, segundo o autor, era universal. Vale citar que as guerras passaram a ser suprimidas, ou foram muito bem pensadas a fim de buscar um equilíbrio entre as grandes potências da Europa.

O simples crescimento da riqueza e da população, ou, eventualmente, o seu decréscimo, pode pôr as forças políticas em movimento e o equilíbrio externo refletirá o interno, invariavelmente. Mesmo um sistema organizado de equilíbrio-de-poder só pode assegurar a paz, sem a ameaça permanente da guerra, se puder atuar diretamente sobre esses fatores internos e impedir o *desequilíbrio in status nascendi* (POLANYI, 2000, p. 23).

O contexto do qual trata o autor, de quando as nações começaram a agir de forma a manter um equilíbrio na Europa (durante o século XIX), toca os

⁹ Algumas vezes evitavam-se as guerras removendo deliberadamente as suas causas, se isto envolvia apenas o destino de potências pequenas. Controlavam-se as pequenas nações e impedia-se que perturbassem o status quo de qualquer forma que pudesse precipitar uma guerra. A invasão holandesa da Bélgica, em 1831, levou à neutralização daquele país na ocasião. Em 1855 a Noruega também foi neutralizada. Em 1867 o Luxemburgo foi vendido à França pela Holanda; a Alemanha protestou e Luxemburgo foi neutralizado. Em 1856, a integridade do Império Otomano foi declarada essencial para o equilíbrio da Europa e o Concerto da Europa procurou sustentar aquele império; após 1878, quando sua desintegração foi considerada essencial para aquele equilíbrio, promoveu-se o seu desmembramento da mesma maneira ordenada, embora em ambos os casos a decisão significasse vida e morte para inúmeros pequenos povos. Entre 1852 e 1863 foi a Dinamarca, e entre 1851 e 1856 foram as Alemanhas que ameaçaram perturbar o equilíbrio, e em cada um dos casos os pequenos estados foram forçados a se conformar pelas Grandes Potências. *Nesses exemplos, a liberdade de ação a elas oferecida pelo sistema foi usada pelas Potências para alcançar um interesse conjunto - que aconteceu ser a paz.*(POLANYI, 2000, p. 23, grifo meu).

apontamentos de Foucault quanto a “arte de governar”, visto ser necessário, naquele contexto, assegurar os benefícios que os Estados vinham ganhando, decorrentes dos avanços tecnológicos e do livre comércio. Seria preciso instaurar uma “arte de governar”, algo que regulasse e que atravessasse os interesses de todas as nações europeias, mantendo o equilíbrio interno e externo. É então que aparece a tarefa da polícia, de uma autoridade pública encarregada em manter o equilíbrio e o crescimento de uma nação, regulando suas forças internas e as forças de nações vizinhas.

Só se pode efetivamente manter a balança e o equilíbrio na Europa na medida em que cada um dos Estados tenha uma boa polícia que lhe permita fazer suas próprias forças crescerem. E, se o desenvolvimento não for relativamente paralelo entre cada uma dessas polícias, vamos ter fatos de desequilíbrio. Cada Estado, para não ver a relação das forças se inverter em seu desfavor, deve ter uma boa polícia. E chegaremos rapidamente à consequência, de certo modo paradoxal e inversa, que consistirá em dizer: mas, afinal, se no equilíbrio europeu há um Estado, mesmo que não seja o meu, que tenha uma má polícia, vamos ter um fenômeno de desequilíbrio. Por conseguinte, é preciso zelar para que, mesmo nos outros Estados, a polícia seja boa. Portanto, o equilíbrio europeu dará ao conjunto dos Estados o direito de zelar para que a polícia seja boa em cada um desses Estados (FOUCAULT, 2008, p. 423).

Polícia é o termo usado por Foucault, mas fica claro que se trata do que denominamos hoje por políticas públicas, sendo as políticas sociais talvez as que mais se destaquem na literatura que o autor apresentará para explicitar a função da polícia.

E para entrarmos no campo das políticas sociais, é preciso pontuar, que é a partir dessa gênese da formação de políticas que visassem o equilíbrio do Estado, tomando seus cidadãos enquanto população, enquanto força a qual é preciso direcionar (para a indústria, para o comércio, para o exército, para a academia, enfim, para onde convir manter o equilíbrio do Estado), Foucault aponta um instrumento comum utilizado para mensurar o equilíbrio europeu e direcionar a organização da polícia: a estatística. E a estatística será o instrumento que permitirá o controle, passível de comparação com outros Estados, das forças do próprio Estado: quem é a população (jovens, velhos, ativos, inativos), o exército, os recursos naturais, como está a produção e o comércio, o *status* da circulação monetária.¹⁰ A

¹⁰ “Para que o equilíbrio seja efetivamente mantido na Europa, é preciso que cada Estado possa, primeiro conhecer suas próprias forças, segundo conhecer, apreciar as forças dos outros e, por

estatística permite ao Estado especular as suas forças atuais e quais seriam suas forças possíveis de serem desenvolvidas.

A estatística é o saber do Estado sobre o Estado, entendido como saber de si do Estado, mas também saber dos outros Estados. E é nessa medida que a estatística vai se encontrar na articulação dos dois conjuntos tecnológicos [que são o equilíbrio europeu e a organização da polícia]. (FOUCAULT, 2008, p. 424).

É possível situar no trabalho de Foucault um estudo da gênese do que entendemos hoje por políticas públicas. As políticas seriam ações do Estado, pelo Estado. Seria uma forma de pensar uma nação independente da figura de um soberano. O Estado passa a ser o soberano e não mais o nome de um sujeito. Portanto parece que temos a estatística como um instrumento científico que se exime da figura de uma pessoa, de um sujeito, de um motivo individual para seus achados estatísticos. A estatística, a partir de suas inúmeras medições, vai tecendo uma colcha de resultados que significam o Estado. Determinado Estado não é a figura de um rei, mas aquilo que a estatística apontou: um Estado é os seus recursos naturais, é sua capacidade produtiva, é o montante de trabalhadores, é seu arsenal bélico, é sua acumulação de capital, entre todos os dados passíveis de quantificação. A cada um desses dados atribuem-se siglas, traçam-se paralelos com outras nações, observa-se evoluções, regressões, estabilidade, enfim, entre dados estatísticos. Quanto o PIB subiu, como o IDH se desenvolveu, como andam os índices monetários da inflação (IPCA), entre muitos outros índices conhecidos.

Citando teóricos que apontassem para a necessidade de uma manutenção das cidades, do comércio, da sociedade, é possível resgatar em Foucault o papel das polícias como atuantes na formação do Estado tal como o conhecemos hoje e, tal como provê certos serviços sociais, como também conhecemos hoje.

O autor cita o compêndio de De Lamare¹¹, escrito no início do século XVIII, e uma proposta de programa de Estado policiado, escrita por Turquet de Mayerne¹² em 1611, a fim de explicitar as formas de organização do Estado propostas pela literatura desses séculos. Nestas percebe-se que os teóricos recorrem a uma

consequente, estabelecer uma comparação que possibilitará, justamente, acompanhar e manter o equilíbrio” (FOUCAULT, 2008, p. 424)

¹¹ LAMARE, N. de. **Traité de La Police**, Paris: Jean Cot., 1975, 2 vol. Apud FOUCAULT, 2006.

¹² MAYERNE, L. Turquet de. **La monarchie aristodémocratique, ou le gouvernement composé des trois formes de legitimes républiques**. Paris: J. Berjon, 1611, apud FOUCAULT, 2006.

regulamentação das ações do Estado sobre si e sobre a população, através do conceito de polícia¹³.

Com Turquet, citado por Foucault, pode-se facilmente correlacionar sua proposta com o que hoje se teoriza como políticas sociais. Segundo Foucault, ele propõe a criação de conselhos cuja responsabilidade era manter a ordem pública. Esses conselhos se dividiriam entre os que velariam pelas pessoas e os que velariam pelos bens. Dois seriam os que cuidariam das pessoas. Um “[...]se ocuparia da educação, determinaria os gostos e as aptidões de cada um e escolheria os ofícios – os ofícios úteis: toda pessoa com mais de 25 anos devia ser inscrita em um registro indicando sua profissão” (FOUCAULT, 2006, p. 378). O outro conselho

[...] devia se ocupar do aspecto negativo da vida: dos pobres (viúvas, órfãos, velhos) necessitados; das pessoas sem emprego; daquelas cujas atividades exigiriam uma ajuda pecuniária; mas também da saúde pública – doenças, epidemias – e de acidentes tais como incêndios e inundações (FOUCAULT, 2006, p. 378).¹⁴

A partir do texto de Turquet apresentado por Foucault, notamos forte correlação com a provisão de serviços tomada pelo Estado para a população, cujo fim último seria potencializar o próprio Estado: “Como forma de intervenção racional exercendo o poder político sobre os homens, o papel da polícia é de lhes dar um pequeno suplemento de vida; e, assim fazendo, de dar ao Estado um pouco mais de força” (FOUCAULT, 2006, p. 379).

Em seguida, Foucault aponta o *compendium* de De Lamare, escrito em 1705, e que apresenta quais seriam as atividades que a polícia deveria ocupar, no interior do Estado¹⁵.

A lógica das intervenções da polícia seria a da preservação da vida e, mais especificamente, da vida em sociedade. Mas o que devemos chamar a atenção não é somente o caráter único de intervenção do Estado a fim de garantir a felicidade da nação, mas talvez principalmente, de garantir seu próprio vigor enquanto Estado. É

¹³ “Por ‘polícia’ eles não entendem uma instituição ou um mecanismo funcionando no seio de Estado, mas uma técnica de governo própria ao Estado; domínios, técnicas, objetivos que apelam a intervenção do ‘Estado’” (FOUCAULT, 2006, p. 377)

¹⁴ Os conselhos encarregados pelos bens também são descritos por Michel Foucault, mas não nos ateremos a estes pelo fato do presente trabalho ter como objetivo ficar centrado na discussão das políticas sociais apenas, não inserindo outros setores das políticas públicas.

¹⁵ “(1) a religião; 2) a moralidade; 3) a saúde; 4) as provisões; 5) as estradas, pontes, calçadas e edifícios públicos; 6) a segurança pública; 7) as artes liberais (no todo as artes e as ciências); 8) o comércio; 9) as fábricas; 10) os empregados domésticos e carregadores; 11) os pobres” (FOUCAULT, 2006, p. 380)

o que define um texto de 1756, citado por Foucault, quanto ao que o autor¹⁶ define como “[...] o objetivo da arte moderna de governar ou da racionalidade estatal: desenvolver esses elementos constitutivos da vida dos indivíduos de tal forma que seu desenvolvimento reforce também a potência do Estado” (FOUCAULT, 2006, p. 383).

¹⁶ JUSTI, J. H. Gottlobs Von. **Grundsätze der Policy-Wissenschaft**. Göttingen: A. Van den Hoecks, 1756, apud FOUCAULT, 2006, p. 382.

5 EXPLICITANDO OS CONCEITOS COM POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: O CASO MAIS ESPECÍFICO DO PRONATEC E DO CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS

Com relação ao Brasil, concorda-se em colocar a Constituição de 1988 como aquela que mais impulsionou o trabalho com políticas sociais que, até então, estavam muito aquém de alcançar uma efetividade em suas ações. Segundo Draibe (2005), as mudanças proporcionadas pela Constituição foram

ampliação e extensão dos direitos sociais; concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais (DRAIBE, 2005, p. 8).

A autora cita dados que revelam mudanças significativas nos anos 80, quanto ao mercado de trabalho, devido à ampliação de empregos, gerados pela necessidade de mão-de-obra. Desde a década de 90 vêm sendo criadas políticas que impulsionam a capacitação da mão-de-obra, utilizando programas de educação profissionalizante, com fins de atingir camadas mais pobres da população. Segundo Draibe (2005, p. 41), entre os anos 80 e 90 do século XX “[...] o grande *gap* entre as novas demandas da qualificação da força de trabalho e os tradicionais conteúdos dos currículos escolares” apontava insuficiência do sistema educacional.

Vale citar a análise de Borges (2003), a partir de um reconhecimento do Banco Mundial quanto ao papel da educação no desenvolvimento social, observando-se um aumento das políticas de educação na década de 90 em diante.

Segundo Borges (2003), o Banco Mundial passou a promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil. Portanto, o Banco Mundial reconhece que as políticas educacionais seriam centrais para o desenvolvimento social. Um bom governo estaria “associado à garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado” (BORGES, 2003, p.127). Deve-se observar a agenda para a reestruturação das políticas educacionais: Borges observa que o percentual de empréstimo do Banco Mundial destinado a educação dobrou na década de 90 com relação às décadas passadas. O foco dos investimentos também estaria na reforma curricular, na administração educacional ou na reforma

trabalhista. Além disso, distribuição dos recursos consideraria o número e a idade dos estudantes matriculados nas instituições, fazendo-as buscarem ser atrativas para os estudantes.

Um aspecto interessante do artigo de Borges, que se relaciona com as políticas sociais que serão expostas a seguir, é que

[...] as políticas do Banco para a educação sempre buscaram fundamento na teoria do capital humano [...] essa teoria considera a educação um investimento na produtividade futura do trabalho, tanto para a sociedade civil como para o educando promovendo o crescimento econômico (BORGES, 2003, p.132).

Se a população é educada, pode-se pensar que o Banco Mundial demonstrará interesse no país, em suas políticas sociais. Segundo Borges (2003), não quer o Banco Mundial reduzir a desigualdade, mas sim, mudar a mentalidade para apoiar o desenvolvimento do capitalismo de mercado.

Retomando o já citado trabalho de Arretche (1995), as políticas sociais são pensadas com o crescimento das cidades e os problemas consequentes desse crescimento, devido essencialmente à industrialização. Nesse contexto, a biopolítica seria um conjunto de práticas representadas na tentativa de racionalizar a ação do governo, com relação aos problemas da população¹⁷). O Estado procuraria maneiras de intervir não no nível do individual (como o exercício do poder disciplinar, que apesar de ser exercido em instituições, fechadas e controladas, agia nos corpos: em seu treinamento, para o exército, em sua capacitação, para o trabalho, e em seu pensamento, para os estudos escolares), mas no nível da população:

[...] trata-se sobretudo de estabelecer mecanismos regulares que, nessa população global com seu campo aleatório, vão poder fixar um equilíbrio, manter uma média, estabelecer uma espécie de homeostase, assegurar compensações (FOUCAULT, 1999, p. 293)

E o que seriam determinados programas do Governo Federal senão uma forma de assegurar certa homeostase na rede de relações entre economia e política? Não seria uma extensão das primeiras intervenções do Estado para regular

¹⁷ Conceito que passa a existir apenas nesse momento da aglomeração urbana decorrente da industrialização: “Não é exatamente com a sociedade que se lida nessa nova tecnologia de poder [...] não é tampouco com o indivíduo-corpo. É um novo corpo: corpo múltiplo, corpo com inúmeras cabeças, se não infinito pelo menos necessariamente numerável. É a noção de ‘população’” (FOUCAULT, 1999, p. 292).

a economia, no início do capitalismo, como descreve Polanyi (2000). Tenho ciência de que não cabe traçar a malha de relações que caracteriza o exercício da governamentalidade, mas é possível recortar uma ação do estado (uma política pública, social, educacional) a fim de visualizar essa característica da biopolítica: controle e condução dos fluxos da população cujo fim é a permanência e pertinência do Estado, enquanto aparelho institucional, e a otimização da força desse estado, enquanto aparelho produtivo. As políticas sociais seriam bases de sustentação desses aparelhos, ao fortalecerem os laços da população com as demandas do capital e ao mesmo tempo, ao fortalecer a própria população, ao cobrir seus direitos, estabelecidos em tratados, leis, cartas constitucionais, entre outros. As políticas sociais funcionariam também como instrumento da ação do Estado, ao caracterizarem-se por ações concretas, que interferem na vida da população, nas escolhas e nos direcionamentos dos fluxos de corpo produtivo do Estado, para as áreas que o Estado, enquanto instituição, demanda para manter-se em sua atuação.

Existem alguns recursos que o Estado lança mão a fim de beneficiar seus cidadãos e beneficiar seu próprio sistema, enquanto Estado. Determinados incentivos, em determinadas áreas, impulsionam determinados movimentos.

Se tomarmos as políticas de educação, percebemos uma relação estreita com as políticas de trabalho. Notamos no capítulo 3, com Offe e Lenhardt a necessidade de uma manutenção da força-de-trabalho. Se é necessário qualificar a mão-de-obra, devido ao avanço tecnológico, é pertinente fortalecer políticas educacionais específicas, para campos de trabalho nos quais a demanda é maior ou em que há previsão de crescimento e de conseqüente necessidade de mão-de-obra. Assim, a formulação de uma política social voltada para determinada área da educação, pode fomentar exclusivamente algum tipo específico de trabalho ou mão-de-obra.

Alguns programas sociais do governo, da área de educação, que vem sendo implantados desde 2011, parecem demonstrar um manejo, por parte do Estado, dos fluxos da população jovem que se insere no mercado de trabalho.

5.1 EXEMPLOS DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

No ano de 2011 foram implementadas duas políticas que demonstram um caráter de qualificação da mão-de-obra, no entanto com meios diferentes dos utilizados nas políticas analisadas por Draibe entre os anos 1980 e 2000. Notamos nos últimos anos, que as políticas na área de educação estão também voltadas para o ensino superior e tecnológico¹⁸e, a partir desta constatação¹⁹, procuraremos entender as finalidades dessas políticas sob a ótica do conceito de governamentalidade. Conceito que poderá ser pensado a partir das últimas políticas públicas voltadas para a área da educação, especialmente com o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e o Ciência Sem Fronteiras.

Tais programas tem sido largamente difundidos na mídia como fazendo parte de áreas estratégicas do Governo. Assim, é pertinente pensar o termo “áreas estratégicas”, principalmente quando se nota que são áreas das Ciências Exatas e da Terra, Biológicas e da Saúde e tecnológicas que estão sendo contempladas pelas referidas políticas. Qual é o alcance que o Governo pretende com tais políticas?

Como lidar com uma população economicamente ativa crescente que, segundo o IBGE (BRASIL, 2010) aumentou significativamente, correspondendo atualmente a 68,5% da população, pronta para adentrar no mercado de trabalho e ao mesmo tempo assegurar o direito igual a todos, conforme carta magna estabelecida em 1988, de acesso a educação? A resposta seria: regulamentando os fluxos.

5.1.1 Pronatec

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi instituído através da Lei n. 12.513, de 26 de Outubro de 2011. O

¹⁸ Draibe aponta na década de 1990 as mudanças afetaram “[...] basicamente os níveis fundamental e médio de ensino, embora os impactos do sistema de avaliação tenham sido cruciais para o ensino superior. De maior impacto foram sobretudo as alterações ocorridas no ensino fundamental” (DRAIBE, 2005, p. 44)

¹⁹ Haja vista o PDE (Programa de Desenvolvimento da Educação), que apresenta, dentre outras, significativas metas para ao ensino técnico-profissionalizante e superior, com programas específicos, dentre eles, o Ciência Sem Fronteiras e o Pronatec, que serão analisados neste trabalho.

objetivo do Programa é de ampliar a oferta de cursos profissionais e tecnológicos no país. Para tanto, segundo o site oficial do programa (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012), um conjunto de iniciativas estão previstas para viabilizarem as ações do Programa:

- expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que, com mais de 350 unidades em funcionamento, visa oferecer cursos técnicos e superiores de tecnologia;
- Programa Brasil Profissionalizado, que visa integrar a educação profissional e tecnológica ao ensino médio através da rede estadual de ensino;
- Rede e-TecBrasil, viabilizando cursos técnicos e formação inicial e continuada através da modalidade de ensino à distância. Esta ação contará também com os serviços nacionais de aprendizagem (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT);
- Acordo de gratuidade com os serviços nacionais de aprendizagem, visando ampliar a aplicação dos recursos de tais serviços a cursos técnicos destinados a estudantes e trabalhadores de baixa renda;
- FIES Técnico e Empresa, cujo objetivo é propiciar o financiamento de cursos técnicos e;
- Bolsa Formação, a qual oferece gratuitamente cursos técnicos para estudantes matriculados no Ensino Médio.

Ficam portanto evidentes, dois focos de tal programa: oferta de ensino técnico e direcionamento deste campo do saber para estudantes e trabalhadores de baixa renda. Os menos favorecidos economicamente seriam impulsionados para o mercado de trabalho através da formação técnica:

Art. 2º. O Pronatec atenderá prioritariamente: I – estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; II – trabalhadores; III – beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e IV – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento (BRASIL, 2011a).

Observamos então que há um modo de direcionamento de um grupo social, com o fim de acomodá-lo no campo do trabalho. Esse direcionamento se daria através de uma ação do Estado que, em uma ação como a instituição do Programa em questão, procura dar conta das demandas do mercado, como a qualificação da mão de obra, e as demandas da classe trabalhadora, como a possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Temos então profícua relação com os

apontamentos de Esping-Andersen, apresentados acima, quando o autor propõe que

“[...] o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que formas as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991)

No caso da biopolítica, teríamos explicitamente um direcionamento dos corpos, no sentido de conduzir condutas. Abre-se uma brecha para determinado setor a determinado grupo social. Sendo assim, torna-se mais fácil, pensando em termos de biopoder, canalizar os fluxos da população através de suas escolhas individuais. Seriam os próprios sujeitos que escolheriam cursar a modalidade do ensino técnico, visto a facilidade aberta pelas regulamentações estatais. Fato este relacionado com um dos desdobramentos da governamentalidade, ou seja,

[...] a criação de uma superfície de contato entre o governo dos outros (governo político, doméstico, religioso, educacional) e o governo de si mesmo (autodomínio, autocontrole), entre as tecnologias de dominação e as técnicas de si, em vistude das quais estão estreitamente ligadas a condução dos indivíduos e a maneira pela qual eles mesmos se conduzem. (CANDIOTTO, 2012, p. 127)

O Pronatec seria uma das ferramentas, ou das tecnologias de governo, que viabilizaria tal condução da escolha dos indivíduos.

5.1.2 Ciência Sem Fronteiras

O programa Ciência sem Fronteiras foi instituído através do Decreto N. 7.642, de 13 de Dezembro de 2011, e desde então o Governo Federal o utiliza para cumprir o objetivo de consolidar e expandir, além de internacionalizar o setor de ciência, tecnologia, impulsionando a competitividade brasileira no setor. Para tal intento, o intercâmbio e a mobilidade internacional seriam suas principais ferramentas.

As metas estabelecidas pelo programa, preveem que até 2015 o número de bolsas de mobilidade (doutorado sanduíche e pleno, pós-doutorado, graduação

sanduíche, treinamento de especialista no exterior, jovem cientista de grande talento e pesquisador visitante) ofertadas será de 75 mil.

Segundo o site oficial do programa (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2012), os objetivos compreendem investir na formação de pessoal altamente qualificado visando o avanço da sociedade do conhecimento, aumentar a participação de estudantes e pesquisadores brasileiros no exterior, assim como abrir as portas das universidades brasileiras para estudantes e pesquisadores estrangeiros. O Ciência sem Fronteiras também pretende ampliar a inovação nos recursos humanos das indústrias tecnológicas.

Considerando então aquilo que as informações do site nos apresentam, se mostra bastante evidente o direcionamento do Governo Federal para a área científica tecnológica, cujo fim seria uma competitividade do Estado com os avanços tecno-científicos.

Notamos no Decreto que o institui, um apelo ao direcionamento da formação dos estudantes de nível superior, convergindo benefícios, a áreas prioritárias:

Art. 1º. Fica Instituído o Programa Ciência sem Fronteiras, com o objetivo de propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, *em áreas de conhecimento definidas como prioritárias* (BRASIL, 2011b) (grifo meu).

O texto enfatiza que o referido programa deverá incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico em áreas prioritárias do governo, sem explicitar que áreas seriam essas. No entanto, o site oficial do programa apresenta uma listagem das áreas prioritárias, as quais restringem-se a ciências exatas, tecnológicas e biomédicas.

No Programa Ciência sem Fronteiras, as áreas prioritárias são: Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; Formação de Tecnólogos. (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2012)

Pode-se observar claramente um direcionamento específico para áreas de ciências exatas e da saúde, enquanto no que diz respeito às Ciências Humanas, o texto do Governo Federal não faz menção. Notamos um incentivo a áreas técnicas, com o intuito de capacitar uma massa de pesquisadores jovens para as demandas do mercado de trabalho:

Art. 2º. São objetivos do Programa Ciência Sem Fronteiras: I – promover, por meio da concessão de bolsas de estudo, conferindo-lhes a oportunidade de novas experiências educacionais e profissionais voltadas para a qualidade, o empreendedorismo, a competitividade e a inovação em áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil; [...] VIII – contribuir para o aumento da competitividade das empresas brasileiras (BRASIL, 2011b)

Considerando o caso mais específico deste programa, notamos um canal de facilitação para o aprimoramento acadêmico e profissional de um grupo restrito de pesquisadores, tanto em níveis de graduação quanto de pós-graduação. Aparentemente teríamos uma gama de possibilidades, com todas as áreas estratégicas listadas pelo Governo, no entanto, essas áreas restringem-se a um campo específico. Como a oferta de oportunidades é maior em um campo de saber determinado, os estudantes, tenderiam a esse campo. Esse movimento caracterizaria uma governamentalidade que confere uma suposta liberdade de escolha aos sujeitos:

Não é por intermédio da força bruta que as pessoas são incorporadas ao Estado moderno. Ao contrário, é por intermédio de uma forma bem particular de governo de si e em nível da própria subjetividade que as pessoas estão sendo incluídas no estado governamental (SIMONS; MASSCHELEIN, 2011, p. 124).

É preciso que o Estado garanta vias de satisfazer necessidades dos sujeitos, como inserir-se no mercado ou ter um salário, e ao mesmo tempo responda às demandas do mercado: “Para o governo dirigido ao governo de si do cidadão empresarial, a principal tarefa do ‘Estado’ é criar e controlar um ambiente de mercado que possibilite a liberdade empresarial” (SIMONS; MASSCHELEIN, 2011, p. 124).

Demonstra-se assim que no caso do Ciência sem Fronteiras, há uma capacitação da mão-de-obra em nível superior que, diferentemente do PRONATEC, este mais atrelado ao nível de Ensino Médio, apresenta uma condução dos pesquisadores e estudantes para áreas acadêmicas específicas

É importante ressaltar que o PRONATEC e o Ciência sem Fronteiras não são “os” mecanismos de tecnologia biopolítica, senão dois exemplos, das muitas práticas que o governo encontra para tal controle de fluxos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurei com o presente trabalho estabelecer um ponto de contato entre as políticas sociais e o conceito de governamentalidade proposto por Michel Foucault. As premissas iniciais baseavam-se na possibilidade de visualizar estratégias de governamentalidade propostas por Foucault, na implementação de políticas sociais. Entendendo a noção de políticas públicas como tudo aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer e considerando o *Welfare State* em sua característica de provisão de serviços sociais, obtivemos material teórico para investigar sob a ótica do conceito de governamentalidade, as políticas sociais.

Da questão levantada inicialmente, quanto aos fins das políticas sociais e, se estas são solidárias à manutenção do Estado, pôde-se observar com Foucault importantes achados e correlações que, através da análise do PRONATEC e do Ciência sem Fronteiras, puderam ser visualizados em um contexto contemporâneo, como operações de governo naquilo que tange a população. Dessa forma, a hipótese inicial, das políticas sociais como uma materialidade para a governamentalidade biopolítica proposta por Foucault, pôde ser verificada.

Foi possível observar, duas formas de pensar o contexto da aplicabilidade das políticas sociais: uma que circula pela via do estudo das práticas, discursos, ações de legitimação e de construção de verdades para manter a máquina estatal, a coesão social e o aumento da potência de determinada nação (FOUCAULT, 1999, 2006, 2008, 2010; TOPALOV, 1996) e outra que aparece com um estatuto mais científico, de investigação e análise de ações do Estado e da classe trabalhadora para manter determinados sistemas sociais (OFFE;LENHARDT, 1984 ESPING-ANDERSEN, 1991).

É válido então pensar em aprofundar divergências e convergências entre esses olhares, a fim de ganharmos maior precisão quanto ao que pode ser pensado no que diz respeito às políticas sociais. Acredito que devemos, a partir desses diferentes olhares lançados sobre o mesmo fenômeno, problematizar as questões que problematizam as políticas sociais. Essa forma de pensar a teoria possibilita um enlace cada vez maior de todas as práticas discursivas que estão envolvidas nas políticas públicas.

Se entendermos a substancialização dessa arte de governar, ou dessa racionalidade estatal, como sendo as políticas sociais, podemos observar que as intervenções no *corpus* da população através de políticas de capacitação de mão-de-obra (como o PRONATEC), ou de direcionamento do foco da pesquisa científica (como o Programa Ciência sem Fronteiras), por exemplo, são maneiras de administrar os fluxos da população, de direcionar os corpos para determinados lugares, com o que melhor convir para manter a boa “saúde” do Estado, e não da população.

Vale salientar que a escolha das políticas sociais do governo para ilustrar o conceito de governamentalidade biopolítica neste artigo, não significa que o manejo pelo Estado dos fluxos da área de educação, seja unicamente através dessas políticas (PRONATEC e Ciência Sem Fronteiras) mas sim como um conjunto de práticas estabelecidas que acabam se relacionando com outros setores, como o político, o econômico, o demográfico. As políticas escolhidas serviram para ilustrar a aplicabilidade do conceito foucaultiano. Por questões de espaço e de tempo de pesquisa, a implementação do PRONATEC e o Ciência Sem Fronteiras, não pode ser plenamente desenvolvida, a ponto de mapear precisamente o exercício da governamentalidade. De qualquer forma, foi possível notar essa intervenção do Estado como maneira de atender duas demandas: a do setor produtivo e tecnológico, e a dos grupos sociais menos favorecidos. Dessa forma o trabalho aponta que é importante abrir o leque de significação do PRONATEC e do Ciência Sem Fronteiras, ao considerá-los programas sociais não só de educação, mas sim, como programas de formação de técnicos para as demandas do Estado, que é dependente da capacidade produtiva do seu mercado.

A pesquisa aqui apresentada impele a estender os estudos das políticas de educação com as políticas de trabalho, visto estas políticas demonstrarem estreita relação que no entanto, não foi explorada no texto por não figurar entre os objetivos iniciais. Se há uma necessidade de manutenção da força de trabalho, se é necessário qualificar trabalhadores devido ao avanço tecnológico, é pertinente fortalecer políticas educacionais específicas, para campos de trabalho nos quais a demanda é maior ou nos que há previsão de crescimento e de conseqüente necessidade de mão-de-obra futura. Assim, a formulação de uma política social voltada para determinada área da educação, pode fomentar exclusivamente algum tipo específico de trabalho ou determinado grupo de trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol.18, n. 52, p.125-138, jun 2003.

BRASIL, 2011a. Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, D. F. 27 Out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm. >. Acesso em: 21/10/2012.

_____, 2011b. Decreto N. 7.642, de 13 de Dezembro de 2011, Institui o Programa Ciência Sem Fronteiras. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, D. F. DATA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm>. Acesso em: 21/10/2012.

CANDIOTTO, Cesar. Cuidado da Vida e Cuidado de Si: Sobre a individualização biopolítica contemporânea. **Dissertatio**. Pelotas, n. 34, p. 469-491, 2011.

_____. A governamentalidade em Foucault: da analítica do poder à ética da subjetivação. **O Que Nos Faz Pensar?** N. 31, fev, 2012.

CAPELLA, Ana Claudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formação de Políticas Públicas. **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, N. 61, pp.-25-52, 2006.

CARVALHO, Fernando J. Cardin de. Keynes e o Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, vol. 17, n. esp., pp. 569-574, dez. 2008

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS: Áreas Prioritárias, 2011 Disponível em <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/areas-prioritarias>>. Acesso em 20/05/2012.

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS: Objetivos, 2012. Disponível em <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/objetivos>>. Acesso em 20/05/2012.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, NEEP/UNICAMP, 2009.

DRAIBE, Sônia. Brasil 1980-2000: Proteção e Insegurança Sociais em Tempos de Crise. **Cadernos de Pesquisa**. Campinas, n. 65, NEEP: Unicamp, 2005.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 3, n. 6, fev. 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três Economias Políticas do Welfare State", in: **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set, 1991.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, n. 51, pp. 21-9, fev, 2003.

FIMYAR, Olena. Governamentalidade como ferramenta conceitual na pesquisa de políticas educacionais. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, vol. 34, n. 2, pp. 35-56, mai/ago, 2009.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol.6, n.2, pp. 129-147, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Estratégia, Poder-Saber**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006

_____. **Segurança, Território, População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Vigiar e Punir**. 34. Ed. Petrópolis: Vozes, 2010

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

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. IBGE: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religião_Deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia.pdf>. Acesso em: 15/07/2012

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: IBPEX, 2007

LENHART, G. e OFFE, C.. Teoria do Estado e Política Social. Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: Pronatec – Objetivos e Iniciativas. 2012. Disponível em <http://pronatec.mec.gov.br/institucional/objetivos-e-iniciativas>. Acesso em 20/10/2012.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. 2. Ed. São Paulo: Campus, 2000.

SIMONS, Maarten; MASSCHELEIN, Jan. Sociedade da Aprendizagem e Governamentalidade: uma introdução. **Currículo sem Fronteiras**, v. 11, n. 1, pp. 121-136, jan/jun 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**: Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TOPALOV, Christian. Da questão Social aos Problemas Urbanos. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.