

DESDOBRAMENTOS DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO SOBRE A EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL: A biopolítica do Banco Mundial

André Felipe D. Martins R. Elias (FE/USP)¹

ÁREA TEMÁTICA: 1. HISTÓRIA ECONÔMICA E DEMOGRAFIA HISTÓRICA

RESUMO

A educação se tornou um consenso, até mesmo um truísmo, do discurso político contemporâneo. Este trabalho pretende investigar como a teoria do capital humano inseriu a Economia no debate educacional e, articulada com o regime neoliberal, pôde colocar a educação no centro da política econômica. Em uma perspectiva foucaultiana, pretende-se averiguar em que medida essa centralização ocorreu de forma seletiva, promovendo uma ressignificação da educação. A análise procura contextualizar o surgimento da teoria do capital humano na história do pensamento econômico, bem como sua influência sobre as políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial.

Palavras-chave: Capital Humano; Educação; Neoliberalismo; Banco Mundial; Michel Foucault

1 INTRODUÇÃO

A partir de uma perspectiva foucaultiana, este trabalho tem por objetivo investigar as articulações entre o pensamento econômico e a experiência educacional, procurando compreender os impactos da teoria do capital humano na determinação de políticas educacionais. A relevância adquirida pelas análises econômicas da educação suscita questionamentos a respeito das *condições de possibilidade* de inserção da economia em áreas anteriormente predominadas pelas análises sociológicas. Como foi possível consolidar todo um *regime de verdade* no qual a ciência econômica possui um estatuto privilegiado?

O texto está dividido em três seções, além de uma introdução e uma conclusão. Na primeira seção, procura-se fazer um *overview* do programa de pesquisa do capital humano, procurando contextualizá-lo na história do pensamento econômico. Na segunda seção, apresenta-se os conceitos fundamentais de Michel Foucault para os propósitos deste trabalho, especialmente a sua interpretação do neoliberalismo americano e da teoria do capital humano. Por fim, na terceira seção, procura-se verificar a relevância da análise foucaultiana para se compreender os novos significados atribuídos à educação pelo regime neoliberal, a partir da análise de políticas educacionais orientadas pelo Banco Mundial.

2 A TEORIA DO CAPITAL HUMANO NO CONTEXTO DA HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO

A teoria do capital humano possui suas contingências históricas. Apesar de ser tão amplamente difundida atualmente, a incorporação do capital humano na teoria econômica é um fenômeno relativamente novo. Neste capítulo, procura-se estabelecer relações entre a ascensão da teoria do capital humano e a crescente importância do credo neoliberal americano, oriunda, principalmente, da Sociedade Mont Pèlerin e da Escola de Chicago. A compreensão dos movimentos epistemológicos que sustentaram essa centralização do fator humano na análise do crescimento econômico é importante para situar a agenda de pesquisa

¹ Graduado em Relações Econômicas Internacionais, pela FACE/UFMG. Mestrando em Educação pela Universidade de São Paulo e Monitor do Núcleo de Avaliação Institucional (FE/USP)

do capital humano na história do pensamento econômico. Procura-se, portanto, fazer um *overview* desse programa de pesquisa, bem como explicitar seus aspectos metodológicos e como eles se inserem em um debate mais amplo sobre método em economia. O termo neoliberalismo possui uma generalidade intrínseca, o que pode ocasionar interpretações equivocadas sobre o pensamento em defesa do livre mercado durante o século XX. Não se trata tanto de uma questão semântica senão dos problemas de uma análise focada na continuidade desse pensamento. Pretende-se, a seguir, um aprofundamento na história desse pensamento, priorizando identificar os deslocamentos na concepção originária (ordoliberal), especialmente aqueles que concernem ao neoliberalismo americano.

2.1 Uma história do pensamento em defesa do livre mercado

Partindo do trabalho de Burgin (2012), pode-se concluir que a única generalização que o termo “neoliberalismo” permite é a de que o pensamento neoliberal, seja qual for a sua vertente, se refere a um deslocamento na interpretação clássica da doutrina do *laissez-faire*. Para os objetivos desse trabalho, é de suma importância compreender as descontinuidades acerca do *laissez-faire* dentro da Sociedade Mont Pèlerin, principal instituição de fomento do livre mercado no século XX. Nesse sentido, o nosso foco será na ascensão de Milton Friedman e as suas diferenças com os fundadores da Sociedade. Para tal, se apresentará uma breve história da Sociedade Mont Pèlerin e sua rede de relações institucionais, com especial enfoque para o *Volker Fund*, o *Free Market Studies* e a Universidade de Chicago.

A Sociedade Mont Pèlerin é um *think tank* em defesa do livre mercado, reunindo os maiores expoentes² da área para discussão e difusão de um pensamento marcadamente influenciado pelo liberalismo clássico do século XIX. Criada em 1947, teve como seu primeiro presidente o filósofo e economista Friedrich von Hayek, tendo como principal objetivo repensar o liberalismo clássico a partir da sua crise culminada com o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, e o fim do padrão-ouro, no início da década de 1930. Como consta no estudo de Hartwell (1995), os principais objetivos da organização na sua criação eram: i) uma análise da crise vivida naquele momento, focalizando seus aspectos morais e econômicos; ii) uma redefinição das funções do Estado, pretendendo se diferenciar das concepções do liberalismo clássico e do totalitarismo; iii) reestabelecimento do papel da lei na preservação harmônica da liberdade individual, ou seja, garantir que a liberdade individual e a propriedade privada não se tornem exclusivistas, excluindo esses direitos de outros indivíduos; iv) estabelecer padrões mínimos (não invasivos) para o livre mercado; v) métodos para evitar uma abordagem histórica equivocada sobre o papel da liberdade na sociedade; vi) o estabelecimento de uma ordem internacional capaz de garantir a paz e a liberdade, bem como o equilíbrio das relações econômicas internacionais. (HARTWELL, 1995, p.41-42)

As relações da Sociedade Mont Pèlerin com o Departamento de Economia da Universidade de Chicago já eram significativas a partir da sua criação, dado que, como uma organização internacional, a Sociedade abrigava alguns notáveis economistas da universidade americana, como Aaron Director, Milton Friedman, W. Allen Wallis e Frank Knight. Na história das convergências entre o Departamento de Economia da Universidade de Chicago e a Sociedade Mont Pèlerin, pode-se considerar a criação do *Free Market Studies* como um marco importante. Trata-se de um projeto, organizado por Hayek e o *Volker Fund*³ (também financiadora da Sociedade Mont Pèlerin), que tinha por objetivos reavaliar as premissas do liberalismo clássico, especialmente no que concerne à política econômica (VAN HORN e

² Notáveis como Friedrich Hayek, Milton Friedman, George Stigler e Gary Becker são alguns nomes que já presidiram a organização.

³ Fundação criada pelo *businessman* William Volker e presidida por, também *businessman*, Harold Luhnnow. Tinha como objetivos o fomento (inclusive financeiro) da reestruturação do pensamento liberal na América. Para maiores detalhes, ver Van Horn e Mirowski (2009)

MIROWSKI, 2010). Para além, pretendia-se elaborar um arcabouço institucional-jurídico que possibilitassem efetivas condições de competição no mercado. O projeto, que durou cerca de três anos, foi liderado pelo economista Aaron Director, da Universidade de Chicago. O resultado final esperado era a publicação de uma versão do capitalismo norte-americano da obra de Hayek, *The Road to Serfdom*. Apesar dessa obra jamais ter sido escrita por Director, o *Free Market Studies*, através das suas reuniões mensais ou bimestrais, possibilitou um diálogo intenso a respeito do tema em Chicago, sendo citado por Horn e Mirowski (2010, p.202) como uma importante referência na formação do pensamento neoliberal da Universidade. Parte dessa importância se deve ao fomento ao pensamento do prof. Milton Friedman, nome marcante na definição do peculiar pensamento neoliberal de Chicago.

Milton Friedman foi uma figura proeminente no século XX. Através de uma retórica convincente, Friedman pôde se tornar um intelectual público, responsável pela difusão em larga escala de um pensamento em prol do livre mercado. Professor do Departamento de Economia da Universidade de Chicago desde 1946, era membro da Sociedade Mont Pèlerin e parceiro do Volker Fund, pelo qual frequentemente tinha projetos financiados. Conforme salienta Burgin (2012),

The influence of organizations like the *Mont Pelèrin Society* and the *Volker Fund* can largely be reduced to their effects on the ideas and activities of their constituents. In the case of Milton Friedman those effects were substantial, with social ramifications that exceeded the ambitions that even their founders espoused. (BURGIN, 2012, p. 156)

Parte de sua competência retórica pode ser atribuída ao desenvolvimento de uma metodologia própria para a ciência econômica, sob forte influência do pensamento de Karl Popper. Friedman diferencia o que ele denomina de economia positiva da economia normativa, sendo a primeira uma análise isenta de posições éticas particulares, comprometida com a neutralidade do conhecimento. Dessa forma, Friedman atribui ao economista a tarefa de elaborar teorias e avaliar suas hipóteses a partir da sua capacidade de prever comportamentos do mercado, sob o pressuposto popperiano da incapacidade de uma evidência confirmar uma hipótese, podendo apenas falhar em negá-la. (BURGIN, 2012). Trata-se, pois, de uma defesa da chamada Tese da Simetria, que atesta “a simetria lógica e perfeita entre a natureza da explicação e a natureza da previsão” (BLAUG, 1999, p.40). Nesse sentido, a metodologia de Friedman nega o contingenciamento histórico da capacidade de explicação de uma teoria. A sua validade científica é atestada pela universalidade, em outras palavras, pela sua capacidade de “prever para trás” ou “prever para frente”, já que existe uma simetria entre esses fenômenos.

Partindo do argumento de Burgin (2012), a publicação do ensaio *The Methodology of Positive Economics* foi um marco na história do livre mercado, por duas razões principais: i) Os pressupostos metodológicos de Friedman responderam a uma série de críticas sobre o irrealismo dos princípios do *homo economicus* e na crença na concorrência perfeita, presentes na teoria neoclássica. Para tal, argumenta-se que o grau de abstração dos pressupostos teóricos não comprometeria uma teoria que, ao ser confrontadas com dados agregados, apresentasse elevado grau explicativo; ii) a metodologia de Friedman permitiu uma crítica da praxeologia de Ludwig von Mises (um dos fundadores da Sociedade Mont Pèlerin) pela sua incapacidade de adjudicação, que, ao postular algumas verdades, dificultava o debate aberto e produtivo sobre o pensamento acerca do livre mercado. (BURGIN, 2012. p.161-162)

A produção de uma metodologia em prol da economia positiva foi importante para o desenvolvimento de suas capacidades retóricas, que vieram a se despontar notadamente pela influência exercida por instituições privadas de defesa do livre mercado, principalmente a *Foundation off Economic Education*, *Volker Fund* e a Sociedade Mont Pèlerin. Essas instituições incentivaram a apresentação e debate público das ideias de Friedman,

pretendendo difundir e angariar o apreço das instituições públicas e das massas. Se antes Friedman se considerava mais um estatístico do que um macroeconomista, não se dedicando ao debate público, a partir das instituições de fomento ele passa a ser um dos principais representantes da crítica à intervenção governamental, especialmente nas relações econômicas. Entretanto, é preciso não confundir a influência dessas instituições no pensamento de Friedman com uma construção ideológica e determinada de suas ideias. Nas palavras de Burgin (2012),

These organizations did not create Friedman's ideology, he was uncowed by public controversy and fiercely protective of his independence as a scholar, and in many cases his positions represented a departure from his predecessors' ideas and his funders' expectations. Instead, they created an environment in which he was inspired to perceive his career in political context and encouraged to share his perspective in a language that a general population could understand. (BURGIN, 2012. p. 174-175)

Esse não é o único deslocamento no pensamento de Friedman ao longo de sua carreira. A publicação do artigo *Neoliberalism and its Prospects* marca definitivamente o engajamento político do economista americano, embora ainda esteja muito vinculado aos seus primeiros mentores e fundadores da Sociedade Mont Pèlerin – um programa positivo para o *laissez-faire*, como agenda de Estado.

Milton Friedman começa a se diferenciar consistentemente das ideias dos formadores da Sociedade Mont Pèlerin com a publicação de *Capitalism and Freedom*, em 1962. Apesar de ainda reconhecer o lugar da ação estatal, passa a rever suas próprias opiniões a respeito dos monopólios e da pobreza, desacreditando na capacidade de purificação dos mercados por parte do Estado. Na sua obra prima, o economista americano defende uma larga extensão dos princípios de mercado para esferas até então pouco penetradas por esse tipo de ideia – o caso do sistema de *vouchers* para o ensino básico é um bom exemplo.

É importante salientar que, a partir do final da década de 1950, Milton Friedman se afasta da denominação de neoliberal, aproximando-se do liberalismo clássico. Nesse sentido, a atenção para o contraste dos diferentes contextos históricos das convicções de Friedman e os fundadores da Sociedade Mont Pèlerin contribui para uma boa interpretação das diferenças entre os autores. A primeira geração da Sociedade estava imersa na Grande Depressão, momento de desconfiança generalizada sobre o liberalismo econômico, aquecendo o debate do papel positivo do Estado na economia. Em contraste, Friedman escrevia sua obra em meio a Guerra Fria, cenário que suscitava posições mais extremistas, associando as intervenções positivas do Estado na economia às estratégias de planificação socialistas. A partir dessa discrepância de cenários, pode-se compreender o caráter mais moderado de *Road to Serfdom*, de Hayek, em contraste com a posição mais radical de *Capitalism and Freedom*, de Friedman (BURGIN, 2012).

A aproximação de Friedman ao liberalismo clássico é admitida pelo próprio autor em uma entrevista intitulada “Best of Both Worlds”, ao afirmar que o que ele produzia era muito mais um retorno aos fundamentos do que a criação de algo propriamente novo. Para além, o economista admitia ser muito difícil encontrar áreas em que o princípio do mercado não seja mais eficiente do que a intervenção governamental, em contraste com a primeira geração de Mont Pèlerin. Essa postura pode ser bem exemplificada na sua crítica insistente às políticas antitruste oriundas do New Deal. Em momentos saudosistas, Friedman rebatia as críticas feitas ao liberalismo do século XIX, afirmando serem de caráter ideológico e místico. (BURGIN, 2012. p. 176). Nesse sentido, o autor afirmava que a sua cautela com o termo liberalismo era fruto de uma preocupação de caráter semântico, e não substantivo – o verdadeiro significado do liberalismo havia se perdido com o tempo.

A ascensão de Friedman não se deu apenas nos Estados Unidos. A morte de Wilhelm Röpke representava um processo já em curso na Sociedade Mont Pèlerin – um predomínio de intelectuais de origem anglo-americano. Os problemas de consenso, característica da

Sociedade na sua criação, se acentuaram, uma vez que uma proporção cada vez maior de seus membros já não estava muito ansiosa pela purificação dos mercados por parte da ação governamental. A habilidade retórica e a popularidade que dela se derivara deu destaque a Friedman, sendo este indiciado por Hayek para a sua sucessão na liderança na Sociedade Mont Pèlerin. Sendo esta uma organização internacional de impacto estratégico na difusão das ideias em defesa do livre mercado, o pensamento de Friedman acabou por influenciar toda uma geração de intelectuais membros da Sociedade. Burgin (2012) sintetiza de forma clara essa transição de liderança, de Hayek para Friedman.

The rise of Milton Friedman represents both the realization of Hayek's dream of inspiring broad popular support for the benefits of free markets have to offer, and the final failure of his ambition to create a new social philosophy that would moderate of the excesses of prior modes of market advocacy. The irony of MPS is that it achieved its goal of generating social change at the expense of the new philosophy that its members had assumed any such change would require. Friedman served as both the society's greatest engine of influence and its more forceful exponent of an uncompromising adherence to the market mechanism. To Hayek and the other founders of the MPS, Friedman's ascent within its orbit reflected the collapse of its attempt to integrate a restrained defense of free market into a traditionalist worldview. In the broader social environment Friedman's rise portended, and precipitated, the triumphant return of *laissez faire*. (BURGIN, 2012. p. 185)

Conclui-se, portanto, que Friedman foi uma figura importante para a difusão de uma vertente específica (americana) do neoliberalismo, desenvolvendo uma metodologia importante para que a economia neoclássica possa se esquivar das críticas em relação ao pouco realismo de suas premissas. Essa metodologia também lhe permitiu desenvolver uma rara habilidade retórica, fundamental para o fortalecimento do neoliberalismo na opinião pública. E os esforços de Friedman em torno da opinião não foram pequenos: além de inúmeras colunas de jornais, o economista americano ostentava um programa de televisão para difundir suas ideias, denominado *Free to Choose*. Apesar da relevância das contribuições citadas acima, para os objetivos deste trabalho, nenhuma foi tão importante para o neoliberalismo americano quanto o recrudescimento da doutrina do *laissez faire*, expandindo-a para áreas até então de interesse público e governamental.

Essa expansão da doutrina do *laissez faire* marca a principal diferença da vertente americana do neoliberalismo, sendo notada a distinção que Friedman faz dos criadores da Sociedade Mont Pèlerin. A partir da ascensão da figura de Milton Friedman como um intelectual público, o economista passa a influenciar diversos outros pesquisadores, especialmente aqueles vinculados à Escola de Chicago. Um dos seus pupilos, Gary Becker, trouxe importantes contribuições para a análise mercadológica de fenômenos considerados como “non-market”. Becker sistematizou toda uma perspectiva de análise do comportamento humano, a partir da premissa de que os indivíduos buscam maximizar seu bem-estar. Seu método, denominado de *Economic Approach*, lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia, em 1992, “Por ter estendido o domínio da análise microeconômica para uma escala de comportamento humano e interações, incluindo comportamento extra-mercado”⁴. Para a sequência deste trabalho, nos debruçaremos sobre o *Economic Approach*, contextualizando-o num fenômeno mais amplo da história do pensamento econômico: o imperialismo da ciência econômica. Por fim, nos dedicaremos à agenda de pesquisa que dá título a esse trabalho, a teoria do capital humano – a principal contribuição do Economic Approach (Milonakis e Fine, 2009).

⁴ Disponível em http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1992/

2.2 O *Economic Approach* – a economia como método

A ciência econômica passa e tem passado por constantes alterações no que concerne ao seu método e ao seu objeto. Dentro do seu campo de saber, diversas correntes teóricas disputam espaços de significação, divergindo seja em método, seja na identificação do seu objeto. Como bem salienta Paula et al (2003), é preciso compreender que essa busca por significação possui condicionantes que extrapolam a validade científica das teorias. Em outras palavras, existem condicionantes históricos, sociais, políticos e econômicos para a consolidação de uma hegemonia num campo de saber.

A ascensão da economia neoclássica consolidou a crença em alguns princípios universais que deveriam reger a ciência econômica. A ausência de historicidade e caracterização das relações sociais na produção teórica, privilegiando um arcabouço de conceitos mais técnicos e aplicáveis em análise quantitativa (utilidade, maximização, funções de produção), são algumas das evidências de pretensão universal dos pressupostos neoclássicos. Isto, segundo Milonakis e Fine (2009, p.33), pode ser considerado um dos primeiros passos da ciência econômica rumo à análise dos fenômenos não econômicos – o universal, *a priori*, deveria ser abrangente para além das fronteiras do econômico. Outro importante trabalho que possibilitou, ainda que mais tardiamente, a expansão do território de análise da ciência econômica foi a sua própria definição por Lionel Robbins. O economista inglês define a Economia como “a ciência que estuda o comportamento humano numa relação entre finalidades e meios escassos que possuem usos alternativos” (ROBBINS, 1932, p. 15). A escolha como objeto de estudo da ciência econômica permitiu uma expansão considerável do seu território de análise, uma vez que a definição em si do objeto não o restringe aos fenômenos do mercado. Apesar dessas possibilidades de exploração de novas áreas de estudo para a ciência econômica, essa expansão ocorrerá apenas em meados do século XX, com Gary Becker (MILONAKIS e FINE, 2009)

Gary Becker ganhou destaque pelo notório trabalho na construção de um método econômico que pudesse explicar todo e qualquer comportamento humano. O *Economic Approach*, como assim fora denominado pelo próprio Becker, é pioneiro nessa expansão do território de análise da ciência econômica. Foi a principal sistematização de um método econômico que pretende analisar o comportamento humano, seja ele de natureza mercadológica ou não. Segundo Milonakis e Fine (2009, p. 33), o trabalho de Becker é o representante extremo do que se denomina imperialismo da ciência econômica⁵. Trata-se exatamente dessa expansão (imperialista) do território de análise da ciência econômica, guardando algumas diferenças com uma pura e simples maior abrangência de objetos de investigação. Nas palavras de Maki (2000), enquanto o expansionismo da ciência econômica é “uma busca persistente em se aumentar o grau de unificação e de consiliência total de uma teoria econômica através da sua aplicação sobre novos tipos de fenômenos”, o imperialismo da ciência econômica é “uma forma de expansionismo econômico onde os novos tipos de *explanadum* são localizados em territórios ocupados por disciplinas outras que a economia” (MAKI, 2000, p. 13).

Para caracterizar o *Economic Approach* como “imperialista”, deve-se, primeiramente, compreender quais foram as suas principais aplicações. Uma boa síntese encontra-se na *Nobel Lecture* de Gary Becker, publicada em 1993. Trata-se de uma breve explicação do *Economic Approach*, seguida de vários exemplos de aplicação do método, não apenas pelo próprio

⁵ O termo também pode ser encontrado como “imperialismo econômico”. A fim de evitar confusões com os trabalhos marxistas sobre a agressiva política externa de vários países mais desenvolvidos, a partir do século XIX, utiliza-se “imperialismo da ciência econômica” para evidenciar que se trata de uma questão epistemológica.

autor, mas também por outros economistas. O texto possui quatro seções, além de introdução e conclusão: *Discrimination Against Minorities; Crime and Punishment; Human Capital; Formation, Dissolution, and Structure of Families* (BECKER, 1993a). Minorias, criminalidade, educação/saúde e constituição familiar são todos temas tradicionalmente presentes em outros campos, como a filosofia, sociologia, antropologia e psicologia. Com essa expansão imperialista, várias novas disciplinas vão surgir na ciência econômica a partir dessa perspectiva. Alguns exemplos relevantes são a Economia da Saúde, a Economia da Educação, Economia da Criminalidade e a Economia da Família. Trata-se, pois, de um impacto significativo e permanente do trabalho de Becker na história do pensamento econômico.

A fim de apresentar a Teoria do Capital Humano, principal agenda de pesquisa oriunda do *Economic Approach* (MILONAKIS e FINE, 2009, p. 34), resta expor os principais pressupostos da metodologia de Gary Becker, explicitados pelo próprio autor em Becker (1976), bem como algumas de suas influências conforme atribuídas por alguns comentadores de sua obra. Em Becker (1976), o economista define três princípios fundamentais sobre os quais se sustenta o *Economic Approach*: i) o comportamento humano visa sempre a maximização da sua utilidade; ii) a ação maximizadora é regida pelas leis do equilíbrio de mercado; iii) as preferências são estáveis ao longo do tempo e não diferem essencialmente entre diferentes sociedades ou entre pessoas de diferentes níveis de renda. (BECKER, 1976, p.5). Para além, é importante salientar a interpretação de Becker sobre a definição de Robbins para a Economia. Para o economista americano, a conceituação de Robbins é elucidativa e suficientemente abrangente para definir o escopo da ciência econômica, mas não descreve o que precisamente a peculiaridade de uma abordagem econômica. Segundo Becker, o que distingue a Economia das demais ciências sociais não é propriamente o seu objeto de estudo, mas seu método. Nota-se a existência de alguma continuidade no pensamento de Robbins, priorizando a economia como um método (perspectiva) de análise.

Os três princípios inter-relacionados são pressupostos necessários para dar consistência teórica para a metodologia de Becker. Nesse sentido, o comportamento humano só pode ser explicado como um cálculo generalizado que visa a maximização da sua utilidade se subentendida a estabilidade das preferências no tempo. Para além, esse cálculo da maximização é compreendido dentro do equilíbrio de mercado, condição para haver certa “harmonia” entre os diversos comportamentos em relação entre si. Hurtado (2008) aponta ainda para a influência do pensamento de Bentham no método de Becker, especialmente no que se refere ao *homo economicus* como unidade antropológica, que fundamenta a noção utilitarista do sujeito que pretende maximizar o seu bem-estar. Guardadas as devidas diferenças entre as obras dos dois autores, principalmente em relação aos seus objetivos distintos⁶, Becker e Bentham expandem suas análises para os fenômenos sociais a partir de uma concepção utilitarista do sujeito.

Para interpretar fenômenos não-econômicos a partir da análise do equilíbrio de mercados, Becker utiliza a expressão “*shadow imputed prices*” para denotar o custo de oportunidade na utilização de recursos escassos em “*nonmarket sectors*”. Nesse sentido, o economista americano não atribui diferença fundamental entre a natureza dos preços como expressão monetária e a dos “*shadow prices*” – ambos representam a mensuração dos custos de oportunidade na alocação de recursos escassos, sejam eles bens materiais ou não. (BECKER, 1976, p.6)

⁶ Becker (1976) aponta uma diferença fundamental entre os seus objetivos e os de Bentham: a obra do filósofo refere-se ao que deve ser feito, enquanto o economista se preocupa com o que os indivíduos fazem. Essa diferença pode ser entendida dentro de um escopo mais amplo das intencionalidades das teorias, uma vez que Bentham era um reformista social, buscando comportamentos ótimos para uma sociedade em moldes ideais.

Em relação à estabilidade das preferências, é importante salientar que esta não se refere aos bens e serviços oferecidos no mercado. Não se trata, portanto, de uma estabilidade de preferências superficiais, como preferir um produto/serviço ao outro pela estética ou pela própria qualidade, mas de “aspectos fundamentais da vida, como saúde, prestígio, prazer sexual, benevolência, ou inveja, que não mantêm sempre uma relação estável com o mercado de bens e serviços” (BECKER, 1976, p.5 - tradução nossa).

2.3 A teoria do capital humano

O surgimento do conceito e das teorizações sobre o capital humano se deu a partir do interesse em verificar o que havia de “humano” no crescimento da produtividade. Nesse sentido, alguns estudos econométricos, como Mincer (1958), procuraram estabelecer correlações entre formação profissional e renda pessoal, encontrando resultados positivos que indicavam “um fator humano” no crescimento da produtividade e, conseqüentemente, no crescimento econômico. A partir de então, diversos estudos surgiram a partir da necessidade de compreender a formação humana da produtividade, incluindo todos os fatores que possam agregar algo à capacidade humana de produzir um trabalho mais qualificado. De forma sucinta, capital humano é mais um programa de pesquisa do que propriamente uma só teoria. São diversas teorizações que têm como eixo central a ideia de que o indivíduo possui um capital próprio, no qual ele faz investimentos sistemáticos, procurando auferir renda a partir deles. (BLAUG, 1999, p.286).

Apesar de Blaug (1999) identificar em Schultz (1962) o nascimento da teoria do capital humano, o surgimento da teoria do capital humano como uma agenda de pesquisa sistematizada e amplamente difundida se deu a partir da publicação da obra *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, em 1964, por Gary Becker (BLAIR, 2011). É importante destacar que o trabalho de Becker é notável pela sua inserção formalizada do conceito de capital humano na microeconomia. Portanto, a teoria do capital humano opera em dois níveis de análise que, apesar de distintos, se complementam – o capital humano como fator determinante nos rendimentos individuais e como variável explicativa do crescimento econômico. Antes de prosseguir com uma análise das contribuições dessa agenda de pesquisa para os dois níveis de análise supracitados, é necessária uma conceituação do termo, bem como sua distinção para os demais tipos de capital classificados pela ciência econômica.

Segundo Blair (2011), “o termo capital humano refere-se ao conjunto de habilidades, conhecimentos, e recursos da força de trabalho de uma firma, de uma população de um país, assim como os arranjos organizacionais e a redes de relacionamentos que tornam os trabalhadores que as constituem mais inovadores e produtivos” (BLAIR, 2011, p. 49; tradução nossa). A noção de Becker (1992) além de conter todos os aspectos definidos por Blair ainda inclui algumas outras variáveis, como saúde e migrações. A partir dessa definição, emergem duas indagações: o que faz desse conjunto de habilidades um capital? O que difere o capital humano do que capital físico?

A definição de capital implícita ao conceito de capital humano é herdada da obra de Irving Fisher. O economista americano define capital como um insumo, seja qual for a sua natureza, que possa vir a ser uma renda futura (FISHER, 2006). Numa síntese do pensamento neoclássico em torno do conceito de capital, Blair (2011) explica que fatores primários de produção (terra e trabalho) produzem alguns bens que podem ser utilizados futuramente como *inputs* de um outro processo produtivo. A autora ressalta que, para que esses bens possam ser chamados de capital, os mesmos não podem ser consumidos imediatamente, mas usados para incrementar a produtividade em processos futuros. (BLAIR, 2011, p.51). No caso da teoria do capital humano, uma boa exemplificação é o investimento em educação: abdica-se de rendimentos imediatos para alocar o seu tempo na escolaridade, que por sua vez terá impactos

positivos para a renda futura. Percebe-se que a analogia com a noção de capital físico (máquinas, equipamentos) é inevitável. Num exemplo análogo ao anterior, tem-se um empresário que deixa de auferir lucros no curto prazo para comprar máquinas e equipamentos, que lhe renderão ainda mais produtividade no futuro.

É importante marcar as diferenças entre o capital físico e humano, a fim de definir melhor o segundo termo. Segundo Blair (2011, p.52) pode-se estabelecer pelo menos duas distinções fundamentais entre os conceitos. Primeiramente, como o próprio Becker (1993b, p.16) atesta, o capital humano, ao contrário do físico, não pode ser separado do indivíduo. Em segundo lugar, o capital humano só pode ter efeito sobre a produção caso o trabalhador empreenda seu tempo na atividade produtiva, ou seja, a acumulação de capital humano em si não garante o aumento da produtividade. López-Ruiz (2009) assinala, ainda, a partir de Schultz (1973), que a teoria do capital humano representou um rompimento com a separação keynesiana entre consumo e investimento. Na perspectiva de Schultz, a educação não pode ser entendida apenas como consumo, pois uma parcela do consumo da educação retorna como apreciação de capital humano. Essa argumentação inaugura uma forma distinta de se compreender a educação, ou seja, a educação como investimento, e é, para Bowman (1966), a grande revolução epistemológica da teoria do capital humano na ciência econômica.

A teoria do capital humano como agenda de pesquisa abriu vários campos de estudo, tanto na macroeconomia quanto na microeconomia. Em relação à macroeconomia, predominam os estudos que avaliam o impacto do capital humano na produtividade total de um país, significando uma parcela significativa do crescimento econômico. Goldin (2015) destaca como o resíduo do estudo de Solow (1957) representava 87,5% do total do crescimento do PIB *per capita*, entre 1909-1949, quando considerados fatores de produção físicos, como estoque de capital, número de trabalhadores e horas trabalhadas totais. Isso significa que uma parcela significativa do crescimento no período não é explicada pelos fatores supracitados. Vários estudos em crescimento econômico passaram a incorporar o capital humano nos seus trabalhos econométricos, procurando reduzir o resíduo expressivo encontrado pelo trabalho de Solow (1957)⁷. Segundo Goldin (2015), a incorporação do capital humano permitiu uma redução considerável do resíduo, denotando a sua importância na explicação do crescimento econômico e nas desigualdades de renda entre os países.

No âmbito microeconômico, sob a liderança intelectual de Gary Becker, a teoria do capital humano interpreta as decisões dos indivíduos sobre educação, tratamento médico, e treinamentos a partir de uma análise de custo-benefício. Trata-se de uma análise que relaciona os rendimentos individuais com a apreciação do capital humano, especialmente no que concerne à educação (formal e não-formal). Becker (1993b) analisa a curva de oferta e demanda por capital humano, a partir da ótica das desigualdades. Se pelo lado da oferta, as desigualdades são frutos de oportunidades desigualmente distribuídas entre os setores da sociedade, pelo lado da demanda, a propensão a investir na educação de crianças que apresentam dificuldades de assimilação de conteúdo e incorporação ao seu capital humano tende a ser menor, devido ao maior custo de oportunidade de se prolongar a escolaridade. Nota-se que, como salienta Teixeira (2010), a análise de Becker considera as escolas como “firmas especializadas na produção de treinamento, no caso em que os custos são, em grande parte, bancados pelo indivíduo, dado que alocam parte do seu tempo para a escolarização ao invés de investi-lo em uma atividade de remuneração direta” (TEIXEIRA, 2010, p. 154; tradução nossa).

Por fim, vale destacar a influência que a teoria do capital humano produziu sobre a política econômica e educacional. Problemas de crescimento econômico ao longo da segunda metade do século XX levaram os *policy makers*, juntamente com economistas, a reformular os

⁷ Goldin (2015) destaca (Mankiw, Romer & Weil, 1992)

modelos de crescimento econômico que ignoravam a política educacional como fator primário. A questão é sintetizada por Blair (2011):

If the international community wants to facilitate growth in the world's poorest countries, what strategies should be adopted? Is it more important to invest in physical infrastructure in those countries, such as roads and dams, or to provide financial capital, or to invest in human capital in those countries by working to improve basic education systems and post-secondary education institutions and by improving access by young people to educational opportunities? (BLAIR, 2011, p. 65)

A resposta para a provocativa questão proposta pela autora parece ter um boa exemplificação no receituário do Consenso de Washington. O conjunto de reformas econômicas com o objetivo de prevenção e resiliência a possíveis crises, bem como a retomada do crescimento econômico, incluiu no seu repertório o investimento em capital humano como uma prioridade dos gastos públicos (WILLIAMSON, 1989). Apesar de não seguir a dicotomia proposta por Blair, recomendando explicitamente o investimento em infraestrutura, o Consenso de Washington é um exemplo prático da incorporação da teoria do capital humano na política econômica, ressignificando a educação dentro do contexto da produtividade e do crescimento econômico.

3 FOUCAULT: PARA UMA CRÍTICA DAS ARTES DE GOVERNO

O objetivo desse capítulo é apresentar as teorizações de Michel Foucault sobre as artes de governo, o surgimento do liberalismo como crítica governamental e suas expressões contemporâneas, em especial a vertente americana do neoliberalismo. Para tal, entretanto, é necessário fazer uma revisão de alguns conceitos importantes para o filósofo, a fim de traçar algumas das pretensões do autor ao fazer um estudo genealógico das artes de governo. As relações entre saber e poder ocupam aí um lugar fundamental.

3.1 As relações de poder no pensamento de Michel Foucault

A analítica do poder é compreendida por Foucault não apenas como uma questão teórica, mas uma experiência (FOUCAULT, 1995). O filósofo francês procurou se deslocar das visões mais tradicionais sobre o poder, que procuravam o entender a partir de uma teoria geral. A crítica de Foucault, portanto, se direcionou aos modelos jurídicos e instituições de compreensão do poder, que priorizavam a sua legitimidade jurídica e a sua estruturação e concentração na figura do Estado, respectivamente. (FONSECA, 2003). Foucault, então, não se refere a “O poder”, mas às relações de poder, procurando compreender não a sua centralidade, mas sua multiplicidade. São as microrelações de força que interessam a Michel Foucault, na sua onipresença e imanência.

Imanência e onipresença são características complementares na compreensão das relações de poder. Estas são onipresentes pelo fato de que não se referem a uma estrutura específica, mas a toda uma estratégia complexa e às correlações de forças que agem sobre a ação de outrem. As relações de poder também são imanentes porque não se encontram em posição de exterioridade no que concerne a outros tipos de relações, sejam elas econômicas, políticas, jurídicas e, também, de conhecimento. Foucault se desloca da visão de que o poder deturparia o conhecimento, tornando-o ideológico e falso. A crítica foucaultiana da ideologia se fundamenta justamente na crença numa verdade livre das relações de poder, dado que “a verdade não existe fora do poder ou sem poder” (FOUCAULT, 1995). Nesse sentido, o autor esclarece que há

uma perpétua articulação do poder com o saber e do saber com o poder. Não podemos nos contentar em dizer que o poder tem necessidade de tal ou tal descoberta, desta ou daquela forma de saber, mas que exercer o poder cria objetos de saber, os faz emergir, acumula informações e as utiliza. Não se pode compreender

nada sobre o saber econômico se não se sabe como se exercia, quotidianamente, o poder, e o poder econômico. O exercício do poder cria perpetuamente saber e, inversamente, o saber acarreta efeitos de poder. (FOUCAULT, 2015. p.230)

Apesar da onipresença das relações de poder, Foucault ressalva que a sua existência está condicionada à liberdade. Só há condução da conduta do outro na existência de liberdade, caso contrário haveria apenas dominação, pura violência. Nas palavras do autor,

Certamente é preciso enfatizar também que só é possível haver relações de poder quando os sujeitos forem livres. Se um dos dois estiver completamente à disposição do outro e se tornar sua coisa, um objeto sobre o qual ele possa exercer uma violência infinita e ilimitada, não haverá relações de poder. Portanto, para que se exerça uma relação de poder, é preciso que haja sempre, dos dois lados, pelo menos uma certa forma de liberdade. Mesmo quando a relação de poder é completamente desequilibrada, quando verdadeiramente se pode dizer que um tem todo poder sobre o outro, um poder só pode se exercer sobre o outro à medida que ainda reste a esse último a possibilidade de se matar, de pular pela janela ou de matar o outro. Isso significa que, nas relações de poder, há necessariamente possibilidade de resistência, pois se não houvesse possibilidade de resistência - de resistência violenta, de fuga, de subterfúgios, de estratégias que invertam a situação -, não haveria de forma alguma relações de poder. (FOUCAULT, 2004, p. 276-277)

3.2 Para uma crítica das artes de governo: uma análise das governamentalidades

Se Foucault procura se afastar das análises do poder centralizado pelo Estado e a Lei, como foi possível ao autor dedicar pelo menos três cursos no Collège de France à racionalidade do governo e sua operacionalização pelo Estado? A partir de uma entrevista de Foucault concedida aos jornalistas C. Bojunga e R. Lobo, podemos concluir que o deslocamento operado por Foucault não significava ignorar o Estado na análise do poder, mas compreendê-lo diferencialmente. Nas palavras do filósofo,

É verdade que o Estado me interessa, mas só me interessa diferencialmente. Eu não acredito que o conjunto dos poderes, que são exercidos no interior de uma sociedade – e que garantem nessa sociedade a hegemonia de uma classe, de uma elite ou de uma casta – se resume completamente ao sistema do Estado. O Estado, com seus grandes aparelhos judiciários, militares e outros, representa apenas a garantia, a armação de toda uma rede de poderes que passa por outros canais, diferentes dessas vias principais. Meu problema é efetuar uma análise diferencial dos diferentes níveis de poder dentro da sociedade. (FOUCAULT, 1975)

Posteriormente, Foucault elabora uma chave de inteligibilidade, ou nas palavras do autor, “uma grade de análise” que permitiu inserir a análise do poder em uma escala mais geral – a governamentalidade. Depois de elaborar o termo, no curso *Segurança, Território e População* (1978), e criar uma interpretação própria do liberalismo a partir da ótica da governamentalidade, Foucault reflete criticamente, já em *Nascimento da Biopolítica* (1979), sobre as reais possibilidades que a análise das governamentalidades pôde inserir na sua obra. Nas palavras do autor,

o que eu queria fazer – e era esse o objeto da análise – era ver em que medida se podia admitir que a análise dos micropoderes ou dos procedimentos da governamentalidade não está, por definição, limitada a uma área precisa, que seria definida por um setor da escala, mas deve ser considerada simplesmente um ponto de vista, um método de decifração que pode ser válido para uma escala inteira, qualquer que seja a sua grandeza” (FOUCAULT, 2008a, p. 258)

Percebe-se que o filósofo elabora o termo governamentalidade a fim de tornar possível a inserção da análise dos micropoderes em um âmbito mais amplo. Assim, trata-se de uma investigação a partir do estudo das racionalidades, das estratégias, mecanismos e táticas que se articulam em torno do problema do *governo das almas*. A inserção do Estado nessa análise se dá a partir da compreensão das formas de apropriação, por parte do Estado, dessa articulação dos micropoderes (FOUCAULT, 1975). Em síntese, Foucault compreende a

governamentalidade como o exercício desses micropoderes na regulação e governo da conduta dos homens, a partir de

o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por ‘governamentalidade’ entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de ‘governo’ sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por ‘governamentalidade’, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco ‘governamentalizado’ (FOUCAULT, 2008b, p.143-144)

Por processo de governamentalização do Estado, pode-se compreender o refinamento da gestão administrativa do Estado na condução da sua população, procurando articular a multiplicidade de relações de governo internas e externas ao próprio Estado (DUARTE, 2011). Nesse contexto, Foucault identifica o surgimento de relações de poder que já não visam mais o controle disciplinar da conduta dos indivíduos, mas sua totalidade em forma de população. O processo de governamentalização do Estado, portanto, promove um deslocamento (ainda que não represente uma transformação plena) no seu eixo de atuação – da soberania sobre o território para o controle da população.

O surgimento do biopoder, que sob exercício da prática governamental do Estado recebe o nome de biopolítica, é identificado por Foucault a partir do século XVIII, tornando a vida uma questão de Estado. O filósofo francês identifica uma inversão na máxima que representa as tecnologias de governo pautadas no poder soberano: de “fazer morrer, deixar viver” a “fazer viver, deixar morrer”. Ou seja, um deslocamento do direito soberano de matar à inserção da vida como um assunto político. Isso não significa que o biopoder substitui completa e progressivamente o poder soberano, mas que, a partir do seu surgimento, o Estado passa a se preocupar em “fazer mais vida”, voltando suas atenções à gestão dos riscos inerentes à sua população em detrimento do direito soberano sobre a morte.

A biopolítica, pois, é aquela prática governamental que se destina a averiguar e controlar os riscos inerentes à população (dispositivos de segurança), bem como produzir um melhoramento geral de sua “qualidade” (racismo de Estado).⁸

Nesse quadro, destacam-se as preocupações com a saúde pública, a educação escolar, a contenção da criminalidade, a seguridade social etc. Aliás, para a constituição plena da biopolítica foi necessária uma certa emancipação das artes de governo mercantilistas, centradas numa expansão centralizadora do Estado, na concepção clássica da soberania (DUARTE, 2011)⁹. Nesse sentido, o surgimento dos dispositivos de segurança permitiram um controle mais efetivo sobre a conduta da população, pois se destinava a controlar os riscos inerentes à liberdade dos indivíduos. Como salienta Dekens (2015), o exercício pleno das

⁸ O conceito de dispositivo cumpre um importante papel na obra de Michel Foucault, uma vez que norteia todo o seu pensamento social e político. Segundo Foucault (2015), trata-se de “um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos” (FOUCAULT, 2015, p. 364).

⁹ Sobre a localização temporal dessa governamentalidade, Suprinyak (2008) aponta o surgimento desse tipo de concepção antes mesmo da ascensão do mercantilismo.

relações de poder exige uma certa invisibilidade, muito maior quando se pretende controlar as liberdades ao invés de agir diretamente sobre a população através do fortalecimento do Estado. A partir de então, Foucault desloca seus interesses para um tipo de governamentalidade específica, que se articulou em torno dos dispositivos de segurança, em crítica às artes de governo mercantilistas – a governamentalidade liberal.

3.3 O liberalismo

A compreensão de Foucault sobre o liberalismo, ou a governamentalidade liberal, se dá a partir do seu entendimento como um quadro geral da biopolítica. De maneira complementar, Foucault afirma ser o liberalismo uma “reflexão crítica da prática governamental” (FOUCAULT, 2008a, p. 436). Nesse sentido, faz-se necessário o aprofundamento na concepção de crítica para o filósofo. Inspirado no trabalho *O que é a Ilustração?* (1784), de Kant, Foucault afirma que “(...) depois de Kant, o papel da filosofia tornou-se o de impedir a razão de ultrapassar os limites daquilo que é dado na experiência; mas, a partir desta época, (...) o papel da filosofia tornou-se também o de vigiar os abusos de poder da racionalidade política (...)” (FOUCAULT, 2012, p. 355). O liberalismo configura-se não apenas como uma crítica do despotismo do Estado, mas de sua própria racionalidade governamental, a partir da teoria da mão invisível de Adam Smith¹⁰. É interessante notar que Foucault se atenta mais à invisibilidade que Smith aponta, uma vez que ela atesta a incapacidade do soberano em conhecer a totalidade dos processos econômicos e, por isso mesmo, deve deixar que eles se desenrolem de forma *natural*. (SENELLART, 1995). Assim como Kant faz a crítica da metafísica, esclarecendo os limites da consciência humana, desligada da sua garantia transcendente, a Economia Política de Smith apresentará a finitude do soberano e da própria razão governamental. (SENELLART, 1995, p. 09).

Como Foucault sempre atentou para as recíprocas relações entre poder e saber, o filósofo vai orientar sua análise da Economia Política como o saber fundamental para o exercício da prática liberal de governo. Como afirmado anteriormente, Foucault atenta para o *naturalismo* da crítica liberal, ou seja, a existência de processos naturais relacionados aos fenômenos econômicos que inviabilizam a ação arbitrária do Estado¹¹. Tem-se, portanto, uma natureza da prática governamental que deveria ser respeitada pelo soberano. A Economia Política é, pois, a ciência que se encarregará de identificar as regularidades dessa *natureza*, que significam, justamente, a própria limitação interna do exercício do poder político. Conforme afirma Adverse (2014),

à diferença do discurso jurídico, que impõe uma limitação externa ao poder político, a economia política se aloja no interior mesmo deste poder, não contestando a razão de Estado a partir de um elemento extrínseco ao domínio político, mas colocando em xeque a eficácia do poder público tendo em vista o aprimoramento de seus mecanismos (ADVERSE, 2014, p. 19).

Adverse (2014, p.21) faz um questionamento importante para a compreensão dessas relações *poder-saber*: como se tornou possível que a economia se tornasse esse núcleo de racionalidade da prática governamental? A resposta se encontra na constituição de um domínio em que as *regularidades naturais* do processo econômico encontrem seu “lugar de verdade”, ou seja, espaços de verificação que determinariam as condições do conhecimento verdadeiro. Esse espaço é justamente o mercado, o lugar onde essa *naturalidade* se revelaria. Portanto,

¹⁰ A célebre alegoria da mão invisível de Adam Smith está contida nos livros *Teoria dos Sentimentos Morais*, de 1759, e *A riqueza das nações*, de 1776.

¹¹ A ideia de naturalidade não nasce na Economia Política, entretanto, é nova a forma de apropriação dessa ideia por essa ciência, atribuindo às regularidades econômicas a ordem natural que não deve ser interferida pelo Estado. Para maiores detalhes, ver Dumont (2000)

as regras que vemos espontaneamente organizar o regime do mercado assinalam a existência de uma natureza não apenas irredutível à ação governamental, mas balizadora de seu campo de atuação. O mercado, porém, e em contraste com o domínio do direito, não se apresenta como elemento estranho à ação governamental: ele é o núcleo de toda comunidade política, ele permite compreender a gênese de toda sociedade e é capaz de lhe fornecer os princípios de autoregulação. Mas por que o mercado detém todas essas qualidades? Ora, o mercado é uma forma de associação anterior a qualquer instituição política; de certa maneira, independente dela. O mercado constitui-se espontaneamente, não necessitando de qualquer intervenção externa para sua existência (ADVERSE, 2014, p. 21)

Compreendida a concepção crítica da governamentalidade liberal, resta esclarecer o que Foucault entende por quadro geral da biopolítica. O liberalismo como prática governamental tem por foco sua ação sobre a população. Nesse sentido, é a articulação entre liberdade e segurança que caracteriza a governamentalidade liberal. Ao mesmo tempo em que se reivindica e incita a liberdade, procura-se estabelecer múltiplos mecanismos de segurança, que têm como objetivo a regulação e o controle das populações (SENELLART, 1995). Tem-se, pois, o que Senellart (1995) denomina de paradoxo do liberalismo: liberdade e, através dela, o controle. Portanto, deslocamento das técnicas de governo policial, com o objetivo de um controle microscópico das coisas e da vida humana, para a regulação das liberdades.

Por fim, resta o esclarecimento da ideia liberal de liberdade para o entendimento das relações entre biopolítica e liberalismo. Uma outra face do paradoxo liberal: a reivindicação e o desejo da liberdade no liberalismo só podem ser compreendidos dentro das relações de poder que permitiram colocar o problema da liberdade inserido na biopolítica. Nesse sentido, Foucault afirma que o liberalismo é *consumidor de liberdade*: a governamentalidade liberal só pode se exercer na existência de liberdade, necessidade de liberdade para geri-la a partir dos seus riscos inerentes (FOUCAULT, 2008a, p.86). Consome-se a liberdade que é produzida pela própria governamentalidade. Segundo Foucault (2008a) “não é o ‘seja livre’ que o liberalismo formula. O liberalismo formula simplesmente o seguinte: vou produzir o necessário para tornar você livre” (FOUCAULT, 2008a, p. 87). Se, como afirmado anteriormente, a liberdade é condição de existência das relações de poder, na governamentalidade liberal não será diferente: será em torno da liberdade que os dispositivos de segurança vão se exercer. Porém, a própria liberdade liberal é fruto das relações de poder, uma vez que só é garantida por esses mesmos dispositivos. Mantem-se, pois, uma reciprocidade que entra em contradição com o próprio discurso da democracia liberal: como pode a liberdade anteceder a política, sendo que o papel desta é justamente a produção das condições de liberdade? Sobre esse ponto, Adverse (2014) faz uma reflexão conclusiva pertinente:

Para Foucault, se aceitarmos este discurso como verdadeiro [anterioridade da liberdade em relação ao político] transformaremos a liberdade naquilo que ela não é (um universal pronto a ganhar concretude na realidade empírica) e aceitaremos como naturais e necessárias as formas de dominação política que são históricas e contingentes. Se acreditarmos nesse discurso não poderemos sair do circuito da governamentalidade liberal e padeceremos da mesma insuficiência crítica que a afeta congenitamente. (ADVERSE, 2014, p.11)

3.4 A governamentalidade neoliberal

Em seu livro, *Nascimento da Biopolítica*, Foucault se dedica à compreensão das várias vertentes neoliberais espalhadas pelo Ocidente, desde o ordoliberalismo alemão, passando pelo neoliberalismo francês até o neoliberalismo americano – apontada como a vertente radical. Para além das diferenças históricas da formação do pensamento liberal entre os EUA e a Europa, Foucault apresenta um argumento importante para o curso deste trabalho: o neoliberalismo americano se apresenta, não como apenas uma política econômica, “mas uma maneira de ser e pensar”(FOUCAULT, 2008a, p. 301). É a partir dessa perspectiva que

Foucault constrói sua análise. Seu interesse se dá pela mudanças que a Escola de Chicago promove na maneira de se pensar não apenas a economia, mas a política, a sociedade, enfim, o interesse de Foucault se dá pela epistemologia neoliberal americana (BECKER; EWALD; HARCOURT, 2012).

Tomando, pois, a Escola de Chicago como um *think tank* do neoliberalismo americano, Foucault (2008a) se dedicou à compreensão dos escritos de Gary Becker na perspectiva de uma governamentalidade neoliberal. Trata-se, portanto, de uma análise das teorizações de Becker (em especial as que se referem ao capital humano) que compreenda os efeitos de poder que esse saber tornou possível, bem como os modos de sociabilidade que ele implica. Segundo Foucault (2008a), a consolidação da teoria do capital humano representa uma dupla novidade na Economia – o imperialismo da ciência econômica e uma resignificação da categoria trabalho nessa ciência. Como esse impacto já fora detalhado no primeiro capítulo deste trabalho, especialmente no que se refere ao imperialismo da ciência econômica, é interessante ressaltar alguns aspectos do que Foucault chama de reinserção do trabalho na ciência econômica. Foucault revisa a crítica neoliberal às interpretações do trabalho feitas pela Economia Política, apontando que a análise dos economistas de Chicago, em especial Theodore Schultz e Gary Becker, reivindicava uma análise do trabalho na sua especificidade, não o reduzindo ao fator tempo como fizeram Ricardo e Smith. Outro autor criticado foi Karl Marx. Na perspectiva neoliberal, Marx condenava o capitalismo pela abstração do trabalho, extraindo dele apenas a força de trabalho o tempo, tornando-o um produto mercantil. Entretanto, essa não é uma característica do capitalismo, mas das análises do capitalismo até então. (FOUCAULT, 2008a, p. 305). Que tipo de efeitos de poder a análise permite evidenciar a partir dessa resignificação da categoria trabalho e do imperialismo da ciência econômica? A interpretação foucaultiana se desenvolve a partir da noção de sujeito nessas elaborações neoliberais americanas, em contraste com o liberalismo clássico – a noção de *homo economicus*.

Para Foucault (2008a), o neoliberalismo americano retoma a noção de *homo economicus* desenvolvida pelo liberalismo clássico de inspiração utilitarista, tendo como um dos seus expoentes John Stuart Mill. Na visão clássica, o *homo economicus* é tido como um sujeito de interesse, aquele que persegue suas necessidades individualmente e encontraria no mercado a sintonia de seus interesses com os demais, em uma harmonia coletiva garantida pela troca. Nas palavras de Foucault,

na concepção clássica do *homo oeconomicus*, esse homem econômico é o que? Pois bem, é o homem da troca, é o parceiro, é um dos dois parceiros no processo de troca. E esse *homo oeconomicus* parceiro da troca implica, evidentemente, uma análise do que ele é, uma decomposição dos seus comportamentos e maneiras de fazer em termos de utilidade, que se referem, é claro, a uma problemática das necessidades, já que é a partir dessas necessidades que poderá ser caracterizada ou definida, ou em todo caso poderá ser fundada, uma utilidade que trará o processo de troca. *Homo oeconomicus* como parceiro da troca, teoria da utilidade a partir de uma problemática das necessidades: é isso que caracteriza a concepção clássica do *homo oeconomicus*. (FOUCAULT, 2008a, p. 310)¹²

Quais os deslocamentos que Foucault encontra na visão neoliberal americana em relação à liberal clássica? Segundo o filósofo francês, a partir de uma visão de que todo indivíduo é dotado de um capital próprio, o capital humano, e deve empreendê-lo de maneira a maximizar seus rendimentos, a noção de sujeito inerente a essa concepção não se refere mais à troca como elemento fundamental. O *homo economicus* do neoliberalismo americano

¹² Na tradução brasileira o termo *homo economicus* encontra-se como *homo oeconomicus*.

é, segundo Foucault, um empresário de si mesmo, aquele que aloca recursos escassos para fins determinados, procurando otimizar seus ganhos¹³.

Esse deslocamento na noção de sujeito na economia possui importantes implicações nas relações de poder. Combinando a noção de capital humano e a expansão do território de análise da ciência econômica, várias atividades vão passar a ser interpretadas como apreciação de capital humano. Os investimentos em educação, por exemplo, que por muito tempo estavam vinculados ao ideal humanista de civilidade e progresso humano, passaram a ser interpretados como possibilidades de apreciação do capital humano. Foucault (2008a) ressalta, ainda, que não apenas a escolarização formal ou a formação profissional foram incorporados à categoria de “investimento em educação”, mas toda dedicação na criação das crianças, a exposição a bens culturais, enfim, toda e qualquer atividade que possa vir a constituir um capital humano, no sentido de ser um investimento que possa vir a auferir uma renda posteriormente.

Essa concepção a nível de investimento individual vai ser a pauta de políticas de crescimento econômico e políticas sociais. Nesse sentido, como já fora lembrado neste trabalho, as teorias de crescimento passarão a incorporar o capital humano como indicador de produtividade e, conseqüentemente, de crescimento econômico. Nas palavras de Foucault,

uma política de crescimento que será centrada muito precisamente numa das coisas que o Ocidente, justamente, pode modificar com maior facilidade e que vai ser a modificação do nível e da forma do investimento em capital humano [...] e para esse lado, de fato, que se vê claramente que se orientam as políticas econômicas, mas também as políticas sociais, mas também as políticas culturais, as políticas educacionais, de todos os países desenvolvidos” (FOUCAULT, 2008a, p. 319)

Por fim, algumas implicações nas relações de poder que Foucault encontra a partir dessas análises. Segundo Foucault, a forma econômica de mercado passa a ser o princípio de inteligibilidade dos comportamentos individuais (FOUCAULT, 2008a). Assim como o mercado consistia em um espaço de veridicção para artes de governo liberais, no neoliberalismo americano o mercado passa a ser um regime de verdade para toda e qualquer conduta humana. Baseado na *Economia da Criminalidade*, de Gary Becker, Foucault identifica um deslocamento em relação ao poder disciplinar no neoliberalismo americano. Na sua análise do mercado de drogas, Becker apresenta a ideia de manter um fácil acesso (via preço) à droga para pessoas já em estágio de vício, e dificultar o acesso para pessoas que não são usuários habituais. Trata-se de uma questão de propensão marginal a consumir. A demanda por droga por parte de quem é usuário habitual é inelástica em relação ao preço. Ao contrário, a demanda de quem não é usuário habitual tende a ser mais elástica. A leitura foucaultiana da análise de Becker aponta para a “supressão antropológica do criminoso”, ou seja, o que está em exercício não é um poder que atua sobre os corpos, mas sobre o ambiente. Nas palavras de Foucault,

no horizonte de uma análise como essa, o que aparece não é em absoluto o ideal ou o projeto de uma sociedade exaustivamente disciplinar em que a rede legal que encerra os indivíduos seria substituída e prolongada de dentro por mecanismos, digamos, normativos [...] deve-se poder admitir que, como quer que seja, por mais patológico, digamos, que seja o sujeito num certo nível e visto sob certo prisma, esse sujeito até certo ponto, em certa medida, é "responsive" a essas mudanças nos ganhos e perdas, ou seja, a ação penal deve ser uma ação sobre o jogo dos ganhos e perdas possíveis, isto é, uma ação ambiental. É sobre o ambiente do mercado em que o indivíduo faz a oferta do seu crime e encontra uma demanda positiva ou negativa, é sobre isso que se deve agir. O que levantará o problema, sobre o qual falarei a próxima vez, da técnica dessa nova tecnologia ligada, creio eu, ao neoliberalismo, que é a tecnologia ambiental ou a psicologia ambiental nos Estados Unidos” (FOUCAULT, 2008a, p. 354)

¹³ Foucault lembra que essa concepção está profundamente imbricada na definição de economia para Lionel Robbins, conforme consta no primeiro capítulo deste trabalho.

Procurando estabelecer um paralelo entre essa tecnologia ambiental e a noção de *homo economicus* neoliberal, Foucault encontra uma relação interessante a partir de Becker (1962), na incorporação do comportamento não racional no *Economic Approach*. Becker (1962) afirma que não são apenas os comportamentos racionais que são passíveis de interpretação pelo seu método, mas toda e qualquer conduta que responda sistematicamente a modificações nas variáveis no meio. O *homo economicus* é, pois, aquele que aceita a realidade. (BECKER, 1962, p. 324). Novo deslocamento em relação à concepção clássica do sujeito econômico – do *homo economicus* como sujeito de interesse para o *homo economicus* como sujeito da concorrência, que responde regularmente às mudanças nas variáveis do meio. Em uma reflexão sobre essa questão da aceitação da realidade, Foucault conclui a temática da tecnologia ambiental relacionando-a com uma governamentalidade neoliberal: “de parceiro intangível do *laissez-faire*, o *homo oeconomicus* aparece agora como o correlativo de uma governamentalidade que vai agir sobre o meio e modificar sistematicamente as variáveis do meio. O *homo oeconomicus* como o sujeito eminentemente governável” (FOUCAULT, 2008a, p. 369)

4 CAPITAL HUMANO E EXPERIÊNCIA EDUCACIONAL: O Banco Mundial

O programa de pesquisa do Capital Humano permitiu a inserção sistemática da educação como área temática da ciência econômica. A Economia da Educação surge, portanto, como uma disciplina dedicada à compreensão econômica dos processos educacionais. (JOHNES AND JOHNES, 2004) Sendo um aspecto fundamental da formação de capital humano, a educação atraiu olhares dos economistas para o desenvolvimento de estudos orientados para a formulação de políticas públicas¹⁴. Nesse sentido, não apenas o investimento em educação passou a ser uma pauta das reformas econômicas para a superação de crises, como a própria regulação do sistema educacional passou a ser um tema relevante para o estudo econômico. Paralelamente, a obra foucaultiana inspirou diversos cientistas sociais, educadores e filósofos na compreensão da educação. Temas como o caráter disciplinar da escola, os processos de subjetivação inerentes à relação ensino-aprendizagem e a gestão biopolítica do sistema educacional trouxeram novas problematizações no entendimento da educação.

Novos processos de governamentalização da educação se tornaram possíveis a partir das pesquisas sobre o capital humano, articulados com os processos de governamentalização neoliberal do Estado. Em primeiro lugar, a partir do *Economic Approach* pôde-se compreender o desenvolvimento de uma nova ética liberal: do mercado como “espaço de veridicção” do governo das populações, para o mercado como “tribunal permanente” do comportamento humano. Nesse sentido, para Foucault, esse deslocamento na ciência econômica representa algo que não se restringe apenas à questão epistemológica, uma vez que saber e poder não podem ser compreendidos separadamente. Novos saberes, novas relações de poder, novas subjetividades, novas regulações biopolíticas.

Para os objetivos deste trabalho, é importante atentar, especialmente, para as regulações biopolíticas. Segundo Dardot e Laval (2014), na medida em que todo sujeito é dotado de um determinado capital, e deve apreciá-lo de forma empreendedora, todos os empreendedores de si correm o risco constante de fazerem escolhas erradas. Logo, é o fracasso na alocação dos recursos investidos em si que gera a distribuição diferenciada dos recursos econômicos e simbólicos. O risco torna-se, pois, um aspecto inerente à sociedade neoliberal. “Ser empresa de si supõe viver inteiramente em risco” (DARDOT e LAVAL, 2014, tradução nossa). É interessante notar como todo esse discurso representa uma mudança de paradigma de governo em relação ao *welfare-state*. Enquanto a governança do bem-estar social estava pautada numa tecnologia de poder disciplinar, que por meio da seguridade

¹⁴ Destaca-se o patrocínio de organizações como OCDE e Banco Mundial.

inseriria os indivíduos no controle biopolítico do Estado, no neoliberalismo prevalece a responsabilização individual dos riscos, cabendo ao Estado apenas interferir nas variáveis ambientais que possam criar oportunidades para a ação empreendedora do indivíduo (CASTELO BRANCO, 2012; PETERS, 2001). Um bom exemplo dessa mudança de paradigma é a preocupação do Estado com o emprego. Se no *welfare-state* o pleno emprego é uma pauta prioritária, no Estado neoliberal a preocupação é com a *empregabilidade* dos indivíduos que compõem sua população (FEHER, 2009).

O processo de escolarização ganha, então, um novo significado como dispositivo de segurança: escolarizar é apreciar o capital humano da população e, considerando escolaridade e renda positivamente correlacionados (conforme teoria do capital humano), oferecer condições de diminuição dos riscos inerentes à população. Dentre esses riscos inerentes destaca-se a pobreza, altas taxas de fecundidade, criminalidade, proliferação de doenças, ou seja, tudo que possa ameaçar a vitalidade da população. No nível do indivíduo, a responsabilização individual pela gestão dos riscos representa uma nova condição neoliberal de existência: o *self-appreciation*, ou seja, tomar toda e qualquer ação como um ato empreendedor de valorização de seu próprio capital humano (FEHER, 2009). Há, portanto, dois eixos de análise correlacionados dos dispositivos de segurança: indivíduo-capital humano e população-empregabilidade.

A fim de procurar evidências empíricas desse estatuto privilegiado que a Economia adquiriu na sociedade neoliberal, analisaremos como a teoria do capital humano se instrumentalizou na política pública educacional, a partir da análise das diretrizes fornecidas pelo Banco Mundial, em especial, dois documentos que marcaram o posicionamento da organização em relação à educação: *Priorities and Strategies for Education* (1995) e *Learning for All* (2011).

4.1 O Banco Mundial e a educação

O surgimento do Banco Mundial é marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, inserido nos Acordos de Bretton Woods. Procurando reordenar a conturbada conjuntura política e econômica que progredia desde a Primeira Guerra Mundial, os Acordos de Bretton Woods tinham por objetivo reestruturar o sistema financeiro internacional após o fim do padrão-ouro, bem como criar um planejamento de reconstrução dos estragos que duas grandes guerras promoveram. Nesse contexto, duas organizações internacionais se destinam a cumprir os objetivos traçados: o FMI e o Banco Mundial. Ao FMI era designada a coordenação e supervisão das políticas monetárias dos países membros, bem como servir como um fundo de regate para salvar possíveis crises sistêmicas, especialmente desequilíbrios nos balanços de pagamentos dos países membros (ROTHBERG, 2005). Já o Banco Mundial tinha como missão ajudar na reconstrução dos países devastados pela guerra, através do financiamento de capital produtivo e a promoção de investimentos de capitais estrangeiros (PEREIRA, 2009, p. 59).

A atuação do Banco Mundial se alterou significativamente ao longo da sua existência. Segundo Soares (2009), logo após a sua criação, o surgimento da Guerra Fria trouxe à tona novos problemas para a organização. As atenções do Banco Mundial voltaram-se para América Latina, procurando fomentar o crescimento econômico a partir do financiamento de projetos de infraestrutura. A estratégia claramente se deslocava para a contenção da ameaça comunista no continente americano. Era necessário criar estratégias para reduzir a pobreza e as contradições que o sistema capitalista produzia nesses países. Entretanto, já no final da década de 60 e início da década de 70, a crença no crescimento econômico para a superação da pobreza já estava erodindo (SOARES, 2009, p.19). Nesse sentido, a década de 70, sob a gestão de McNamara, foi marcada por novas estratégias de “assalto à pobreza”. Nesse contexto, a educação ganha relevância nas estratégias do Banco. Fonseca (2009) afirma que o

início dos anos 70 são marcados pela vinculação entre educação e crescimento econômico, o que acabou canalizando os recursos do Banco Mundial para a educação profissionalizante¹⁵.

Já no final da década, a perda de confiança no crescimento econômico como única via de superação da pobreza alterou significativamente as estratégias da organização para a educação. O foco dos investimentos passa a ser o ensino primário, devido ao seu baixo custo e aos altos ganhos marginais de renda. A ideia era de que pessoas com pouca ou nenhuma escolaridade têm ganhos de renda mais altos com o ensino básico comparativamente com os demais níveis de ensino. Além disso, o ensino básico, além de trazer impactos na produtividade, auxiliaria no planejamento familiar e o controle demográfico. Por fim, os ajustes recessivos em combate às crises de endividamento nos países em desenvolvimento trariam fortes impactos sociais, que por sua vez poderiam ser reduzidos através da difusão do ensino primário nesses países (FONSECA, 2009, 231-233)

É interessante atentar para as ressonâncias da teoria do capital humano na política educacional do Banco Mundial, já notadas na década de 70. Não apenas as vinculações entre escolaridade e renda são o fundamento do combate à pobreza e superação da recessão econômica causadas pelo ajuste fiscal, como a própria ideia de que um aumento na escolaridade média da população seria importante para o controle de natalidade está presente em Becker (1993b) [1964].

A década de 90 possui peculiaridades importantes no que concerne às estratégias do Banco Mundial para a educação. Com o advento do Consenso de Washington e a consequente prioridade dada à formação de capital humano no gasto público¹⁶, o Banco Mundial passou a se dedicar ao estabelecimento de diretrizes de reforma da organização do sistema de ensino desses países em desenvolvimento. Nesse contexto, a publicação do documento *Priorities and Strategies for Education*, em 1995, é um marco para o paradigma da organização, bem como para a própria reforma educacional no Brasil. A política educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso se alinhará às proposições do Banco Mundial, sob a liderança do então ministro da educação Paulo Renato de Souza.

A partir do próprio título do documento elaborado pelo Banco Mundial, pode-se indagar: quais eram as prioridades para a educação e quais são as estratégias para conseguir cumprir os objetivos? Sendo a educação vista como

o principal instrumento para promover o crescimento econômico e reduzir a pobreza (...) A educação em todos os níveis aumenta o crescimento, mas a educação sozinha não gera crescimento. O crescimento requer não apenas investimento em capital humano, mas também em capital físico; ambos os tipos de investimento dão sua maior contribuição ao crescimento em economias abertas, competitivas e que estão num equilíbrio macroeconômico” (BANCO MUNDIAL, 1995 *apud* CORAGGIO, 2009, p. 99)

Essa passagem do documento é elucidativo para a compreensão das articulações estratégicas entre economia e educação em um regime neoliberal. Nota-se que o investimento em educação é classificado como principal instrumento para o crescimento econômico e a superação da pobreza, mas apenas se for articulado com ajustes macroeconômicos. Surge, pois, um dilema, uma vez que o chamado “equilíbrio macroeconômico” ao qual o Banco Mundial se refere pressupõe uma redução do gasto público. *Investir em educação dentro de um contexto de ajuste fiscal*. A aparente contradição ganha novos contornos a partir das estratégias de canalização dos investimentos, sendo dissolvida dentro da própria racionalidade neoliberal. Seguindo a mesma lógica da década de 70, a prioridade do gastos públicos com a

¹⁵ No caso da América Latina, isso tem precedentes. Dentro das iniciativas da Aliança para o Progresso, a USAID patrocinou esforços de reforma educacional voltada para treinamento com perfil mais profissionalizante desde os anos 60. Os acordo MEC-USAID, no caso do Brasil, são um exemplo claro disso. Para maiores detalhes, ver Arapiraca (1982)

¹⁶ Para maiores detalhes sobre essa prioridade, ver Capítulo 2 deste trabalho.

educação deveria continuar sendo o ensino primário, uma vez “que as taxas de retorno do investimento em educação básica são geralmente maiores que as da educação superior nos países de baixa e média renda, a educação básica deveria ser prioritária dentre as despesas públicas em educação naqueles países que ainda não conseguiram uma matrícula quase universal nestes níveis” (BANCO MUNDIAL, 1995 *apud* TORRES, 2009, p. 132). Essa prioridade de gastos se desdobra sobre as políticas para o ensino superior. A hierarquia de prioridades não se refere, substancialmente, à maior importância de um nível de ensino sobre o outro, mas de alocação de recursos públicos. Sendo assim, o ensino superior não deve ser abandonado, mas transferido progressivamente da responsabilidade do setor público para a iniciativa privada, como já ocorre majoritariamente em alguns países como Estados Unidos, Inglaterra e Chile. (ALTMANN, 2002)

Se a influência da teoria do capital humano se faz notar em cada parágrafo do documento, a racionalidade que fundamenta esses princípios básicos do documento não é ocultada. “A análise econômica da educação em geral, e a análise das taxas de retorno em particular, é um instrumento de diagnóstico para começar o processo de estabelecer prioridades e para considerar formas alternativas de atingir objetivos num enfoque setorial” (BANCO MUNDIAL, 1995 *apud* CORAGGIO, 2009, p. 95)

O eixo da reforma educativa deveria ser a *qualidade do ensino*, medida através do resultado em exames elaborados com essa finalidade. Além disso, a reforma deveria ter como meta a descentralização do sistema de ensino, cabendo aos governos quatro funções: “i) fixar padrões; ii) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; iii) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; iv) monitorar o desempenho escolar” (ALTMANN, 2002, p.80). Nota-se, pois, que a preocupação em torno da *qualidade do ensino* surge como um norte para a própria reorganização do sistema de ensino. Não bastava, pois, o aumento da escolaridade, era preciso investir em um ensino de qualidade. O surgimento desse novo paradigma da qualidade surge no contexto do que, baseado em Coraggio (2009), pode-se chamar de dialética extensão-qualidade, ou seja, a própria difusão do ensino básico evidencia contradições que o processo de exclusão (quantitativa) ocultava. As novas facetas da exclusão surgem a partir dessa difusão em torno das enormes desigualdades de *desempenho escolar*.

O problema da qualidade ganha notoriedade na política pública especialmente após a publicação de diversas críticas ao papel reprodutor que as escolas prestavam às desigualdades escolares¹⁷. Nas palavras de Bourdieu (1998),

(...) para que sejam favorecidos os mais favorecidos e desfavorecidos os mais desfavorecidos, é necessário e suficiente que a escola ignore, no âmbito dos conteúdos do ensino que transmite, dos métodos e técnicas de transmissão e dos critérios de avaliação, as desigualdades culturais entre as crianças das diferentes classes sociais.” (BOURDIEU, 1998).

Essa discussão acabou se transpondo para a questão curricular: se o currículo escolar ignora as culturas populares, cabe à escola incorporar essas culturas ou se dedicar à transmissão dos conteúdos valorizados no mercado, a fim de lhes proporcionar maiores oportunidades? Esse dilema acabou problematizando a função da escola e do próprio processo educacional. Se o ingresso escolar não foi capaz de suprir o problema das desigualdades de oportunidades, como já denunciara Bourdieu e Passeron (1975 [1970]), as respostas para esse desafio se deslocaram para a questão da qualidade. Qualidade, pois, medida através da capacidade da escola em fornecer melhores oportunidades no mercado (de trabalho, bens materiais ou simbólicos). Qual é, então, a resposta da teoria do capital humano, em estreita afinidade com a posição do Banco Mundial? As oportunidades serão tão maiores quanto as escolas forem capazes de difundir os conhecimentos notadamente valorizados pela sociedade, através do mercado como instituição avaliadora. Aqui há, novamente, ressonâncias

¹⁷ Para maiores detalhes, ver Bourdieu e Passeron (1975)

foucaultianas importantes, uma vez que o *tribunal econômico permanente*, sob a alegoria do *mercado*, acaba sendo fundamental no próprio processo de ressignificação da experiência escolar.

In fact, where societies—modern societies and traditional societies—have a problem is that people coming from poorer backgrounds are neglected, and they have very little investments in them. If one thinks of this as educational policy, school policy, government policy, individual policies, the problem is how do we get more investment in people who have the talents and so on, but they're at the disadvantage of being born into poor and low educated families, and they're suffering because after a few years they are already behind in the starting point? That's what the human capital analysis would stress. (BECKER; EWALD; HARCOURT, 2012, p. 12)

Já no recente documento *Learning for All*, publicado em 2011, o problema da qualidade se torna o elemento central da diretriz do Banco Mundial para a educação. “The new strategy focuses on learning for a simple reason: growth, development, and poverty reduction depend on the knowledge and skills that people acquire, not the number of years that they sit in a classroom” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3). É interessante a convergência da nova estratégia da organização com os escritos de Eric Hanushek, professor da Stanford University, um expoente contemporâneo da teoria do capital humano. Em artigo publicado pelo próprio Banco Mundial, em 2007, Hanushek (2007) elabora um modelo que busca comprovar empiricamente a forte correlação entre altas notas no *Programme for International Student Assessment* (PISA) e o crescimento econômico. Por fim, vale ressaltar que o enfoque na gestão por *accountability*, oriundas dos novos modelos de gestão empresarial, continua sendo um importante parâmetro para o Banco. Essa organização do sistema de ensino em torno da supervisão de resultados seria facilitada por um aparato de ferramentas e instrumentos analíticos oferecidos pelo Banco Mundial, a fim de constituir um *benchmark* das “boas práticas” da educação.

Strengthening education systems means aligning their governance, management of schools and teachers, financing rules, and incentive mechanisms with the goal of learning for all. This entails reforming relationships of accountability among the various actors and participants in an education system so that these relationships are clear, consistent with functions, measured, monitored, and supported. It also means establishing a clear feedback cycle between financing (including international aid) and results. Because failures of governance and accountability typically have their severest effects on schools serving disadvantaged groups, this system approach promotes educational equity as well as efficiency. (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 5-6)

New tools for system assessment and benchmarking (“system tools”) will provide detailed analysis of country capacities in a wide array of education policy domains, from early childhood development (ECD), student assessment, and teacher policy to equity and inclusion, tertiary education, and skills development, among others. In each policy domain, the system tools will analyze the “missing middle” of intermediate outcomes, illuminating the part of the results chain that lies between inputs and learning outcomes. This vital information will allow policymakers and civil society organizations to make better-informed decisions about education reforms and interventions by determining where the results chain is breaking down. (BANCO MUNDIAL, 2011, p.7)

As diretrizes do Banco Mundial, desde a década de 70 até a atualidade, revelam as estratégias do poder no processo de governamentalização neoliberal da educação. A preocupação com a expansão do ensino primário na década de 70 demonstra a compreensão da educação como um dispositivo de segurança. Seja com o objetivo de controle de natalidade ou de resiliência aos custos sociais do ajuste recessivo da década de 80, a educação é sempre compreendida como estratégia de redução dos riscos inerentes à sociedade e suas contradições geradas pelo sistema capitalista. Para além, a sempre presente vinculação entre educação e desenvolvimento econômico apresenta o caráter biopolítico da educação contemporânea.

Trata-se, sempre, de melhorar a *qualidade de população*, ou, aplicado ao estudo deste trabalho, melhorar o *capital humano geral da população*.

Em relação ao método utilizado para elaborar as políticas educacionais, Coraggio (2009) destaca o seu caráter economicista. Tendo a teoria do capital humano como a grande referência metodológica, os estudos financiados pelo Banco Mundial tratam o sistema educativo como sistema de mercado, pais como consumidores de serviços, relações pedagógicas como insumo-produto e a aprendizagem como um produto final (CORAGGIO, 2009). Tem-se, pois, um exemplo do que Foucault chamou de “tribunal econômico permanente”. Para que a educação seja analisada em termos estritamente econômicos, converte-se todos seus atores em elementos clássicos da análise econômica, para que assim a própria experiência educacional seja posta à prova da ciência econômica.

Um exemplo do caráter economicista da política educacional do Banco Mundial é o problema da *qualidade*, presente nos relatórios de 1995 e 2011. A qualidade é entendida como desempenho em testes, sejam eles nacionais ou internacionais. Testa-se a educação com critérios de eficiência e alcance de resultados típicos de processos econômicos. A educação é, então, reduzida a um processo objetivo de apreensão de conhecimentos específicos que conduzem a uma maior produtividade individual. Assim como no exemplo da criminalidade analisado por Foucault, substitui-se um governo disciplinar da educação, impondo um currículo comum e processos diretos de garantia de aprendizado, para um governo “ambiental”, no qual são fornecidas diretrizes curriculares flexíveis e a aparente liberdade dadas às escolas é regulada a partir das avaliações nacionais e internacionais. Atua-se, portanto, nas variáveis que podem modificar sistematicamente o meio, por meio de um governo que convive com o paradoxo da liberdade/regulação. O documento *Learning for All* ratifica a concepção tecnicista de educação adotada pelo Banco Mundial, uma vez que a noção de qualidade continua restrita, vinculada às habilidades fundamentais para o desenvolvimento do capital humano, por sua vez medidas pelo PISA. Por fim, a adoção de reformas “vigiladas” pelo sistema de *accountability* demonstra um processo de objetificação da educação, uma vez que vincula o financiamento para as escolas ao seu desempenho agregado nas avaliações nacionais. Tem-se, pois, o processo educacional como um objeto a ser examinado através uma análise quantitativa, ignorando toda complexidade da educação investigadas pela Filosofia e as ciências humanas, como a Sociologia, a Antropologia e a Psicologia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria do capital humano difundiu-se, multiplicou-se, desdobrando sobre a ciência econômica. Sobre o discurso político. Sobre a escola. Articulada com um *regime de verdade* neoliberal, no qual a Economia ocupa um papel fundamental, pôde recodificar diversos valores e significados republicanos e humanistas tradicionalmente fixados à educação.

Em uma perspectiva histórica, pode-se perceber que o programa de pesquisa do capital humano surge dentro de uma série de iniciativas de fomento do pensamento do livre mercado, especialmente na *University of Chicago*. A partir do debate metodológico em torno da expansão imperialista do território de análise da ciência econômica, nota-se que os economistas da Escola de Chicago tiveram um papel importante na defesa da Economia como método, e assim, passível de ter como objeto o comportamento humano.

Procurou-se verificar em que medida a teoria do capital humano significou uma expansão imperialista em direção à área da Educação, constituindo o saber fundamental na produção discursiva em torno do campo. A análise de documentos do Banco Mundial para a orientação de políticas educativas em países em desenvolvimento parece confirmar a hipótese foucaultiana de que o *ethos* neoliberal se constitui como um *tribunal econômico permanente*

para a ação humana. Tratando a educação com argumentos predominantemente econômicos, a assessoria do Banco Mundial sobre educação se mostra comprometida com a agenda de pesquisa do capital humano e o regime neoliberal. A noção de *regime de verdade* permite a compreensão desses fenômenos como parte produtora e constitutiva de regras de verificação do verdadeiro em um regime neoliberal, no qual a verdade adquire cada vez mais um caráter economicista.

6 REFERÊNCIAS

- ADVERSE, Héilton. Liberdade e Governamentalidade: Foucault e a genealogia do liberalismo. **Estudos Filosóficos**, São João del Rei, nº 12, p. 16-27, 2014
- ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, nº 1, p. 77-89, jan/jun, 2002.
- ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano. Campinas: Editora Autores Associados, 1982.
- BANCO MUNDIAL. **Learning for All**: investing in people's knowledge and skills to promote development. Washington: World Bank, 2011.
- BANCO MUNDIAL. **Priorities and strategies in education**: a World Bank review. Washington: World Bank, 1995.
- BECKER, Gary S. Investment in human capital: A theoretical analysis. **The Journal of Political Economy**, Chicago, vol. 70, nº 5, part II, p. 9-49, 1962.
- BECKER, Gary. **Human Capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. 3ª ed, Chicago: Chicago University Press, 1993b.
- BECKER, Gary. **The economic approach to human behavior**. Chicago: The University of Chicago Press, 1976
- BECKER, Gary. The Economic Way of Looking at Behavior. **Journal of Political Economy**, Chicago, 101 (3): 385–409. 1993a.
- BECKER, Gary; EWALD, François; HARCOURT, Bernard. Becker on Ewald on Foucault on Becker American Neoliberalism and Michel Foucault's 1979 'Birth of Biopolitics' Lectures. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper**, Chicago, nº. 614, p. 01-20, 2012.
- BLAIR, Margaret B. An economic perspective on the notion of "Human Capital". In: BURTON-JONES, Alan; SPENDER, J-C. **The Oxford Handbook of Human Capital**. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- BLAUG, Mark. **Metodologia da Economia**. 2ª ed, São Paulo: EDUSP, 1999.
- BOURDIEU, P; PASSERON, J. C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975
- BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BOWMAN, Mary Jean. Investment in Human Capital. **American Economic Review**, Pittsburgh: 51, p. 1-17, 1966.
- BURGIN, Angus. **The great persuasion**: reinventing free markets since the Depression. Cambridge: Harvard University Press, 2012
- CASTELO BRANCO, Guilherme. A seguridade social em Michel Foucault. **Revista Ecopolítica**, São Paulo, nº 6, jan-abr, p. 76-89, 2012.
- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **The New Way of the World**: On Neoliberal Society. Brooklyn: Verso, 2014
- DEKENS, Olivier. **Michel Foucault**: "a verdade de meus livros está no futuro". São Paulo: Edições Loyola, 2015

- DUARTE, André. Foucault e a governamentalidade: genealogia do liberalismo e do Estado Moderno. In: VEIGA-NETO, Alfredo; CASTELO BRANCO, Guilherme (org.). **Foucault, Filosofia e Política**, Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2011
- DUMONT, Louis. **Homo aequalis**: gênese e plenitude da ideologia econômica. Bauru: EDUSC, 2000.
- FEHER, Michel. Self-Appreciation; or, the aspirations of Human Capital. **Public Culture**. Durham. 21:1, 2007.
- FISHER, Irving. **The nature of capital and income**. New York: Cosimo, 2006.
- FONSECA, Márcio Alves. **Foucault e a constituição do sujeito**. São Paulo: Educ, 2003
- FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: 20 anos de cooperação internacional? In: TOMMASI, Lívia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- FOUCAULT, M. **Archaeology of knowledge**. London/New York: Routledge, 2002.
- FOUCAULT, Michel. “Omnes et Singulatim”: uma crítica da razão política. In: FOUCAULT, Michel. **Ditos e escritos IV – Estratégia Poder-Saber**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2012
- FOUCAULT, Michel. A ética do cuidado de si como prática de liberdade. In: FOUCAULT, Michel. **Ditos & Escritos V – Ética, Sexualidade, Política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004
- FOUCAULT, Michel. **Dits et écrits IV**. Paris: Gallimard, 1994
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.
- FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**: Curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- FOUCAULT, Michel. O Filósofo responde. São Paulo: 1975. **Jornal da Tarde**, 1 nov, p. 12 - 13. Entrevista concedida à C. Bojunga e R. Lobo
- FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica**: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p.231-249.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**: curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- GOLDIN, Claudia. Human Capital In: DIEBOLT, Claude; HAUPERT, Michael. **Handbook of Cliometrics**. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015.
- HANUSHEK, Eric; WOESSMANN, Ludger. **Education quality and economic growth**. Washington: World Bank, 2007.
- HARTWELL, Ronald M. **A history of Mont Pèlerin Society**. Indianápolis: Liberty Fund, 1995.
- HURTADO, Jimena. Jeremy Bentham and Gary Becker: Utilitarianism and Economic Imperialism. **Journal of the History of Economic Thought**, West Nyack, vol. 30, 3, p. 335-358, 2008.
- JOHNES, Geraint; JOHNES, Jill. Introduction. In: JOHNES, Geraint; JOHNES, Jill. **International Handbook on the Economics of Education**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2004.
- LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo Javier. O consumo como investimento: a teoria do capital humano e o capital humano como ethos. **Mediações**, Londrina, v. 14, n.2, p. 217-230, 2009
- SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano**: investimento em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.
- MÄKI, Uskali. Imperialismo da Economia: conceitos e restrições. **Econômica**, Niterói, 2(3), 5-36. 2008.
- MANKIW, Gregory; ROMER, David; WEIL, David. A contribution to the empirics of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, vol. 107, p. 407-438, 1992.

- MILONAKIS, Dimitris; BEN, Fine. **From Economics Imperialism to Freakonomics: the shifting boundaries between Economics and other Social Sciences**. Abington: Routledge, 2009.
- MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. **The Journal of Political Economy**, Chicago, vol. LXVI, n. 4, p. 281-302, august, 1958.
- OLSSSEN, M. In defense of the welfare state and publicly provided education. **Journal of Education Policy**, n. 11, p. 337-362, 1996
- PAULA, João Antônio et al. Conhecimento e interesse em Economia. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 3, nº 3, jul-set, 2003.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. 386f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
- PETERS, Michael. Education, Enterprise Culture and the Entrepreneurial Self: A Foucauldian Perspective. **Journal of Educational Enquiry**, Adelaide, vol. 2, nº 2, 2001.
- ROBBINS, Lionel. **An Essay on the Nature and Significance of Economic Science**. Londres: MacMillan, 1932.
- ROTHBERG, Danilo. **O FMI sob ataque: recessão global e desigualdade entre as nações**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- SCHULTZ, Theodore. Reflections on Investment in Man. **Journal of Political Economy**, Chicago, vol. 70, pages 1, 1962.
- SENELLART, Michel. A crítica da razão governamental em Michel Foucault. **Tempo Social**, São Paulo, 7(1-2): 1-14, out, 1995.
- SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- SOLOW, Robert. Technical change and the aggregate production function. **Review of Economics and Statistics**, Cambridge, vol.39, p. 312-320, 1957
- TEIXEIRA, Pedro Nuno. Human Capital, by Gary Becker: a reading guide. In: EMMETT, Ross B. **The Elgan Companion to the Chicago School of Economics**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2010
- TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- VAN HORN, Rob; MIROWSKI, Phillip. Neoliberalism and Chicago In: EMMETT, Ross B. **The Elgan Companion to the Chicago School of Economics**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2010
- VAN HORN, Rob; MIROWSKI, Phillip. The rise of Chicago School of Economics and the birth of neoliberalism In: MIROWSKI, Philip; PLEHWE, Dieter. **The road from Mont Pèlerin: the making of neoliberal thought**. Cambridge: Harvard University Press, 2009
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. Trabalho apresentado na conferência **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**, organizada pelo Institute for International Economics, Washington, 6 e 7 de novembro de 1989 (publicado depois em WILLIAMSON, John, **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington, Institute for International Economics, 1990).