1977-1978

Segurança,
território e população

O curso tratou da gênese de um saber político que colocaria no centro de suas preocupações a noção de população e os mecanismos suscetíveis de assegurar a sua regulação. Passagem de um “Estado territorial” a um “Estado de população”? Sem dúvida não, pois não se trata de uma substituição, mas de uma nova ênfase, e da aparição de novos objetivos, portanto de novos problemas e de novas técnicas.

Para seguir essa gênese, tomamos por fio condutor a noção de “governo”.

1. Seria preciso fazer uma pesquisa aprofundada sobre a história não somente da noção, mas dos procedimentos e meios utilizados para assegurar, numa sociedade dada, o “governo dos homens”. Numa abordagem bem inicial, parece que, para as sociedades gregas e romanas, o exercício do poder político não implicava nem o direito, nem a possibilidade de um “governo” entendido como atividade de direção dos indivíduos ao longo de suas vidas, colocando-os sob a autoridade de um guia responsável por aquilo que fazem e lhes acontece. Seguindo indicações de Paul Veyne, parece que a idéia de um soberano-pastor, de um rei ou magistrado-pastor do rebanho humano é encontrada apenas nos textos gregos arcaicos ou em alguns poucos autores da época imperial. Em contrapartida, a metáfora do pastor se ocupando de suas ovelhas é usada quando se trata de caracterizar a atividade do

pedagogo, do médico, do mestre de ginástica. A análise do *Político* confirmaria essa hipótese.

É no Oriente que o tema do poder pastoral ampliou-se — sobretudo na sociedade hebraica. Um certo número de traços marca esse tema: o poder do pastor se exerce menos sobre o território fixo do que sobre uma multidão em deslocamento em direção a um alvo; tem o papel de dar ao rebanho a sua subsistência, de cuidar cotidianamente dele e de assegurar a sua salvação; enfim, trata-se de um poder que individualiza, concedendo, por um paradoxo essencial, um valor tão grande a uma só de suas ovelhas quanto ao rebanho inteiro. É esse tipo de poder que foi introduzido no Ocidente pelo cristianismo e que tomou uma forma institucional no pastorado eclesiástico: o governo das almas se constitui na Igreja cristã como uma atividade central e doutra, indispensável à salvação de todos e de cada um.

Ora, os séculos XV e XVI assistem à inauguração e ao desenvolvimento de uma crise geral do pastorado. Não somente e não tanto como rejeição da instituição pastoral, mas numa forma muito mais complexa: busca de outras modalidades (e não necessariamente menos estritas) de direção espiritual e de novos tipos de relações entre pastor e rebanho; busca, também, sobre a maneira de “governar” as crianças, uma família, um domínio, um principado. O questionamento geral sobre a maneira de governar e de se governar, de conduzir e se conduzir, acompanha, no fim da feudalidade, o nascimento de novas formas de relações econômicas e sociais e as novas estruturações políticas.

2. Em seguida foi analisada, em alguns de seus aspectos, a formação de uma “governamentalidade” política: ou seja, a maneira como a conduta de um conjunto de indivíduos esteve implicada, de modo cada vez mais marcado, no exercício do poder soberano. Essa transformação importante é assinalada nas diferentes “artes de governar” que foram redigidas no final do século XVI e na primeira metade do século XVII. Está ligada, sem dúvida, à emergência da “razão de Estado”. Passa-se de uma arte de gover-

nar, cujos princípios foram tomados de empréstimo às virtudes tradicionais (sabedoria, justiça, liberalidade, respeito às leis divinas e aos costumes humanos) ou às habilidades comuns (prudência, decisões refletidas, cuidado para se cercar de melhores conselheiros), a uma arte de governar cuja racionalidade tem seus princípios e seu domínio de aplicação específico no Estado. A “razão de Estado” não é o imperativo em nome do qual pode-se ou deve-se infringir todas as outras regras; é a nova matriz de racionalidade segundo a qual o Príncipe deve exercer sua soberania governando os homens. Está-se longe da virtude do soberano de justiça, longe também dessa virtude que é a do herói de Maquiavel. O desenvolvimento da razão de Estado é correlato ao desaparecimento do tema imperial. Roma, enfim, desaparece. Uma nova percepção histórica se forma; ela não é mais polarizada no fim dos tempos e na unificação de todas as soberanias particulares no império dos últimos dias; abre-se a um tempo indefinido em que os Estados têm de lutar uns contra os outros para assegurar a sua própria sobrevivência. Mais do que os problemas de legitimidade de um soberano sobre um território, o importante será o conhecimento e o desenvolvimento das forças de um Estado: num espaço “ao mesmo tempo europeu e mundial” de concorrência estatal, muito diferente daquele em que se confrontavam as rivalidades dinásticas, o problema maior é o de uma dinâmica das forças e das técnicas racionais que permitam intervir nele.

Assim, a razão de Estado, fora das teorias que a formularam e justificaram, toma forma em dois grandes conjuntos de saber e de tecnologia políticos: uma tecnologia diplomático-militar que consiste em assegurar e desenvolver as forças do Estado por um sistema de alianças e pela organização de um aparelho armado; a busca de um equilíbrio europeu, que foi um dos princípios diretores nos tratados de Westfália, é uma consequência dessa tecnologia política. A outra é constituída pela “polícia”, no sentido que então se dava a esse termo: o conjunto dos meios necessários para fazer crescer, do interior, as forças do Estado. No

ponto de junção dessas duas grandes tecnologias, e como instrumento comum, é preciso colocar o comércio e a circulação monetária interestatal: é do enriquecimento pelo comércio que se espera a possibilidade de aumentar a população, a mão-de-obra, a produção e a exportação, e de se dotar de armas fortes e numerosas. O par população-riqueza foi, na época do mercantilismo e da cameralística, o objeto privilegiado da nova razão governamental.

3. A elaboração desse problema população-riqueza (em seus diferentes aspectos concretos: fiscalidade, penúrias, despovoamentos, ociosidade-mendicância-vagabundagem) constitui uma das condições de formação da economia política. Ela se desenvolve quando se dá conta que a gestão da relação recursos-população não pode mais ser tomada, exaustivamente, como um sistema regulamentar e coercitivo que tenderia a majorar a população para aumentar os recursos. Os fisiocratas não são antipopulacionistas por oposição aos mercantilistas da época precedente; eles colocam de outra forma o problema da população. Para eles, a população não é a simples soma dos sujeitos que vivem num território, soma que seria o resultado da vontade de cada um de ter filhos ou de uma legislação que favoreceria ou desfavoreceria os nascimentos. É uma variável dependente de um certo número de fatores, que não são todos naturais (o sistema de impostos, a atividade da circulação, a repartição do lucro são determinantes essenciais da taxa de população). Mas essa dependência pode ser analisada racionalmente, de modo que a população apareça como “naturalmente” dependente de fatores múltiplos e que podem ser artificialmente modificados. Assim, começa a aparecer, numa derivação em relação à tecnologia de “polícia” e numa correlação com o nascimento da reflexão econômica, o problema político da população. Ela não é concebida como uma coleção de sujeitos de direito, nem como um conjunto de braços destinados ao trabalho; é analisada como um conjunto de elementos que, por um lado, se vinculam ao regime geral dos seres vivos (a população diz respeito,

então, à “espécie humana”, noção nova na época que se deve distinguir de “gênero humano”) e, por outro, pode dar vazão a intervenções articuladas (por intermédio das leis, mas também das mudanças de atitude, de maneiras de fazer e de viver que podem ser obtidas pelas “campanhas”).

* * *

O seminário foi dedicado a alguns dos aspectos daquilo que os alemães chamaram, no século XVIII, a *Polizeiwissenschaft*: a teoria e a análise de tudo “aquilo que tende a afirmar e a aumentar a potência do Estado, a fazer bom emprego de suas forças, a procurar a felicidade de seus súditos” e, principalmente, “a manutenção da ordem e da disciplina, os regulamentos que tendem a lhes tornar a vida cômoda e a lhes dar aquilo que necessitam para a subsistência”.

Procurou-se mostrar quais os problemas a que essa “polícia” devia responder; o quanto o papel que lhe era designado era diferente daquele que ia ser mais tarde atribuído à instituição policial; quais os efeitos que se esperava delas para assegurar o crescimento do Estado, e isso em função de dois objetivos: permitir-lhe marcar e melhorar seu lugar no jogo das rivalidades e das concorrências entre Estados europeus e garantir a ordem interna pelo “bem-estar” dos indivíduos. Desenvolvimento do Estado de concorrência (econômico-militar), desenvolvimento do Estado de *Wohlfahrt* (riqueza-tranquilidade-felicidade), são esses dois princípios que a “polícia”, entendida como a arte racional de governar, deve poder coordenar. Ela é concebida nessa época como um tipo de “tecnologia das forças estatais”.

Dentre os principais objetos de que essa tecnologia deve se ocupar, está a população, na qual os mercantilistas viram um princípio de enriquecimento e na qual todo mundo reconhece uma peça essencial na força dos Estados. E, para gerir essa população, é preciso, entre outras coisas, uma política de saúde

que seja suscetível de diminuir a mortalidade infantil, prevenir as epidemias e fazer baixar as taxas de endemia, intervir nas condições de vida, para modificá-las e impor-lhes normas (quer se trate da alimentação, do habitat ou da organização das cidades) e assegurar os equipamentos médicos suficientes. O desenvolvimento, a partir da segunda metade do século XVIII, daquilo que foi chamado *Medizinische Polizei*, *Hygiène publique*, *social medicine*, deve ser reinscrito nos quadros gerais de uma “biopolítica”, que tende a tratar a “população” como um conjunto de seres vivos e coexistentes, que apresentem traços biológicos e patológicos particulares, e que, por conseguinte, dizem respeito a técnicas e saberes específicos. E a própria “biopolítica” deve ser compreendida a partir de um tema desenvolvido desde o século XVII: a gestão das forças estatais.

Foram realizadas exposições orais sobre a noção de *Polizeiwissenschaft* (P. Pasquino), sobre as campanhas de vacinação contra a varíola no século XVIII (A.-M. Moulin), sobre a epidemia de cólera em Paris em 1832 (F. Delaporte), sobre a legislação dos acidentes de trabalho e o desenvolvimento dos seguros no século XIX (F. Ewald).

1978-1979

Nascimento da biopolítica

O curso deste ano foi finalmente dedicado, em sua totalidade, ao que devia constituir apenas a introdução. O tema escolhido foi, portanto, a “biopolítica”: entendia por “biopolítica” a maneira pela qual se tentou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas propostos à prática governamental, pelos fenômenos próprios a um conjunto de seres vivos constituídos em população: saúde, higiene, natalidade, raças... Sabe-se o lugar crescente que esses problemas ocuparam, desde o século XIX, e as questões políticas e econômicas em que eles se constituíram até os dias de hoje.

Pareceu-me que não se podia dissociar esses problemas do quadro de racionalidade política no interior do qual surgiram e adquiriram sua acuidade. Ou seja, o “liberalismo”, já que é em relação a ele que se constituíram como um desafio. Num sistema preocupado com o respeito aos sujeitos de direito e à liberdade de iniciativa dos indivíduos, como será que o fenômeno “população”, com seus efeitos e seus problemas específicos, pode ser levado em conta? Em nome de que e segundo quais regras é possível geri-lo? O debate que aconteceu na Inglaterra, em meados do século XIX, sobre a legislação da saúde pública, pode servir de exemplo.

* * *

O que se deve entender por “liberalismo”? Baseei-me nas reflexões de Paul Veyne sobre os universais históricos e a necessidade de

testar um método nominalista em história. Retomando determinadas escolhas de método já feitas, tentei analisar o “liberalismo” não como uma teoria, nem como uma ideologia e, ainda menos, é claro, como um modo da “sociedade se representar...”, mas como uma prática, como uma “maneira de fazer” orientada para objetivos e se regulando através de uma reflexão contínua. O liberalismo deve ser analisado, então, como princípio e método de racionalização do exercício de governo — racionalização que obedece, e aí está sua especificidade, à regra interna da economia máxima. Enquanto toda a racionalização do exercício do governo visa a maximizar seus efeitos, diminuindo, o máximo possível, o custo (entendido no sentido político não menos que no econômico), a racionalização liberal parte do postulado de que o governo (trata-se, nesse caso, é claro, não da instituição “governo”, mas da atividade que consiste em dirigir a conduta dos homens em quadros e com instrumentos estatais) não poderia ser seu próprio fim. Não tem em si próprio sua razão de ser e sua maximalização, mesmo nas melhores condições possíveis, não tem de ser o seu princípio regulador. Nisso, o liberalismo rompe com essa “razão de Estado”, que desde o final do século XVI tinha buscado no exercício e no reforço do Estado a finalidade capaz de justificar uma governamentalidade crescente e de regular o seu desenvolvimento. A *Polizeiwissenschaft* desenvolvida pelos alemães no século XVIII — seja porque lhes faltava uma grande forma estatal, seja ainda porque a estreiteza dos recortes territoriais lhes dava acesso a unidades muito mais facilmente observáveis, considerando os instrumentos técnicos e conceituais da época — se situava sempre sob o seguinte princípio: não se dedica atenção suficiente, muita coisa está fora de controle, faltam regulação e regra para inúmeras áreas, a ordem a administração estão em falta — em suma, governa-se muito pouco. A *Polizeiwissenschaft* é a forma tomada por uma tecnologia governamental dominada pelo princípio da razão de Estado e, num determinado sentido, ela leva em conta “naturalmente” os problemas da população, que deve ser a mais

numerosa e a mais ativa possível — para a força do Estado: saúde, natalidade, higiene encontram aí, portanto, sem problema, um lugar importante.

O liberalismo, por sua vez, é atravessado pelo princípio: “governa-se sempre demais” — ou, pelo menos, é preciso sempre suspeitar que se governa demais. A governamentalidade não deve se exercer sem uma “crítica”, bem mais radical do que uma prova de otimização. Não deve se questionar apenas sobre os melhores meios de atingir seus efeitos (ou sobre os menos custosos), mas sobre a possibilidade e até mesmo a legitimidade de seu projeto de atingir efeitos. A suspeita de que haja sempre o risco de se governar demais leva à seguinte questão: por que, então, seria preciso governar? Daí o fato de que a crítica liberal não se separa, de jeito algum, de uma problemática nova na época, a da “sociedade”: é em nome dela que se vai procurar saber por que é necessário que haja um governo, mas em que se pode privar-se dele, e sobre o que é inútil ou prejudicial que ele intervenha. A racionalização da prática governamental, em termos de razão de Estado, implicava sua maximalização em condições otimizadas, na medida em que a existência de Estado supõe imediatamente o exercício do governo. A reflexão liberal não parte da existência do Estado, encontrando no governo um meio de atingir essa finalidade que ele seria para si mesmo, mas da sociedade que vem a estar numa relação complexa de exterioridade e de interioridade em relação ao Estado. É ela — ao mesmo tempo a título de condição e de fim último — que permite não mais colocar a questão: como governar o mais possível e pelo menor custo possível?, mas esta: por que é preciso governar? Ou seja: o que torna necessário que haja um governo e que fins ele deve ter por meta em relação à sociedade, para justificar sua existência? É a idéia de sociedade que permite desenvolver uma tecnologia de governo a partir do princípio de que ele está já em si mesmo “em demasia”, “em excesso” — ou, pelo menos, que ele vem se acrescentar como um suplemento, ao qual se pode e se deve sempre perguntar se é necessário e para que é útil.

Mais do que fazer da distinção Estado-sociedade civil um universal histórico e político que pode permitir questionar todos os sistemas concretos, pode-se tentar ver nela uma forma de esquematização própria a uma tecnologia particular de governo.

* * *

Não se pode, portanto, dizer que o liberalismo seja uma utopia nunca realizada — a não ser que se tomem como núcleo do liberalismo as projeções que ele foi levado a formular a partir de suas análises e de suas críticas. Não é um sonho que se choca com uma realidade e nela deixa de se inscrever. Ele constitui — e nisso está a razão de seu polimorfismo e de suas recorrências — um instrumento crítico da realidade: de uma governamentalidade anterior, da qual se se procura distinguir; de uma governamentalidade atual que se se tenta reformar e racionalizar, desvalorizando-a; de uma governamentalidade à qual se se opõe e de que se quer limitar os abusos. De modo que será possível encontrar o liberalismo em formas diferentes, porém simultâneas, como esquema regulador da prática governamental e como tema de oposição, por vezes radical. O pensamento político inglês, no final do século XVIII e na primeira metade do XIX, é bastante característico desses usos múltiplos do liberalismo. E mais particularmente ainda, as evoluções e as ambigüidades de Bentham e dos benthamistas. Na crítica liberal, é certo que o mercado como realidade e a economia política como teoria desempenharam um papel importante. Mas, como confirmou o livro importante de P. Rosanvallon, o liberalismo não é nem a consequência nem o desenvolvimento deles. O mercado desempenhou, na crítica liberal, um papel de “teste”, de lugar de experiência privilegiada onde se pode situar os efeitos do excesso de governamentalidade e, até mesmo, medi-los: a análise dos mecanismos da “disette” ou, mais geralmente, do comércio de grãos, em meados do século XVIII, tinha o objetivo de mostrar a partir de que ponto governar era

sempre governar demais. E, quer se trate do Quadro dos Fisiocratas ou da “mão invisível” de Smith e, portanto, de uma análise visando a tornar visível, em forma de “evidência”, a formação do valor e da circulação das riquezas, ou quer se trate, ao contrário, de uma análise que supõe a invisibilidade intrínseca da vínculo entre a busca do lucro individual e o crescimento da riqueza coletiva, de todo modo a economia mostra uma incompatibilidade de princípio entre o desenrolar máximo do processo econômico e uma maximalização dos procedimentos governamentais. Foi por essa via, mais do que pelo jogo das noções, que os economistas franceses ou ingleses do século XVIII se separaram do mercantilismo e do cameralismo: fizeram com que a reflexão sobre a prática econômica fosse subtraída da hegemonia da razão de Estado e da saturação da intervenção governamental. Utilizando-a como medida do “governar demais”, situaram-na “no limite” da ação governamental.

Sem dúvida, o liberalismo não deriva mais de uma reflexão jurídica do que de uma análise econômica. Não é a idéia de uma sociedade política fundada num laço contratual que lhe deu origem. Mas, na busca de uma tecnologia liberal de governo, revelou-se que a regulação pela forma jurídica constituía um instrumento mais eficaz do que a sabedoria ou a moderação dos governantes. (Os fisiocratas tinham mais tendência, por desconfiança em relação ao direito e à instituição jurídica, a buscar esta regulação no reconhecimento, por um déspota com poder institucionalmente ilimitado, das leis “naturais” da economia que lhe são impostas como verdade evidente.) Esta regulação foi buscada pelo liberalismo na “lei”, não num jurisdicismo que lhe fosse natural, mas porque a lei define formas de intervenções gerais exclusivas de medidas particulares, individuais, excepcionais, e porque a participação dos governados na elaboração da lei, num sistema parlamentar, constitui o sistema mais eficaz de economia governamental. “O Estado de direito”, o *Rechtsstaat*, o *Rule of Law*, a organização de um sistema parlamentar “realmente repre-

sentativo” estão vinculados, durante todo o começo do século XIX, ao liberalismo, mas do mesmo modo que a economia política, utilizada a princípio como critério da governamentalidade excessiva, não era liberal nem por natureza, nem por virtude, tendo induzido, rapidamente, atitudes antiliberais (tanto na *Nationaloekonomie* do século XIX quanto nas economias planificadoras do XX), também a democracia e o Estado de direito não foram forçosamente liberais, nem o liberalismo forçosamente democrático e nem mesmo vinculado às formas do direito.

Portanto, mais do que uma doutrina mais ou menos coerente, mais do que uma política procurando atingir um certo número de objetivos mais ou menos definidos, eu tenderia a ver no liberalismo uma forma de reflexão crítica sobre a prática governamental; esta crítica pode vir do interior ou do exterior; pode se apoiar numa determinada teoria econômica ou se referir a um determinado sistema jurídico, sem vínculo necessário e unívoco. A questão do liberalismo, entendida como questão do “governar demais”, foi uma das dimensões constantes desse fenômeno recente na Europa, e surgiu, ao que parece, primeiro na Inglaterra, como “vida política”. Essa questão é, inclusive, um dos elementos constituintes dessa “vida política”, se é que existe “vida política” quando a prática governamental encontra-se limitada em seu excesso possível, pelo fato de que ela é objeto de debate público quanto a seu “bem ou mal”, quanto a sua “demasia ou carência”.

* * *

É claro que não se trata aqui de uma “interpretação” do liberalismo com pretensões exaustivas, mas de um plano de análise possível — o da “razão governamental”, ou seja, dos tipos de racionalidade que atuam nos procedimentos através dos quais se dirige a conduta dos homens por meio de uma administração estatal. Tentei realizar uma análise como esta a partir de dois exemplos contemporâneos: o liberalismo alemão dos anos 1948-

62 e o liberalismo norte-americano da escola de Chicago. Nos dois casos, o liberalismo se apresentou, num contexto muito definido, como uma crítica da irracionalidade própria ao excesso de governo e como um retorno a uma tecnologia de “governo frugal”, como teria dito Franklin.

Na Alemanha, esse excesso era o regime de guerra, o nazismo, mas, para além dele, um tipo de economia dirigista e planificada, oriunda do período 1914-18 e da mobilização geral dos recursos e dos homens; era também o “socialismo de Estado”. De fato, o liberalismo alemão do segundo pós-guerra foi definido, programado e, em parte, aplicado por homens que, a partir dos anos 1928-30, haviam pertencido à escola de Freiburg (ou, pelo menos, foram inspirados por ela) e que se expressaram mais tarde na revista *Ordo*. No ponto de cruzamento da filosofia neokantiana, da fenomenologia de Husserl e da sociologia de Max Weber, próximas em alguns pontos dos economistas vienenses, preocupados com a correlação manifesta na história entre processos econômicos e estruturas jurídicas, homens como Eucken, W. Roepke, Franz Böhm, Von Rustow tinham dirigido suas críticas em três frentes políticas diferentes: o socialismo soviético, o nacional-socialismo, as políticas intervencionistas inspiradas por Keynes; dirigiram-se, porém, ao que consideravam como um adversário único: um tipo de governo econômico sistematicamente ignorante dos mecanismos de mercado capazes de assegurar a regulação formadora dos preços. O ordo-liberalismo, ao se debruçar sobre os temas fundamentais da tecnologia liberal de governo, tentou definir o que poderia ser uma economia de mercado, organizada (mas não planificada nem dirigida) no interior de quadros institucionais ou jurídicos que, por uma lado, oferecesse as garantias e as limitações da lei, e, por outro, assegurasse que a liberdade dos processos econômicos não produzisse distorção social. A primeira parte do curso foi dedicada ao estudo desse ordo-liberalismo, que havia inspirado a escolha econômica da política geral da Repúbli-

ca Federal da Alemanha, na época de Adenauer e de Ludwig Ehrard.

A segunda parte foi dedicada a alguns aspectos do que se chama o neoliberalismo americano, que é identificado, de uma maneira geral, à escola de Chicago. Ele também se desenvolveu em relação a esse “excesso de governo”, que era representado, no seu entender, desde Simons, pela política do *New Deal*, pela planificação de guerra e pelos grandes programas econômicos e sociais, sustentados, na maior parte do tempo, durante o pós-guerra, pelas administrações democratas. Como nos ordo-liberais alemães, a crítica feita em nome do liberalismo econômico se legitima no perigo que representaria a inevitável seqüência: intervencionismo econômico, inflação dos aparelhos governamentais, administração excessiva, burocracia, rigidificação de todos os mecanismos de poder, ao mesmo tempo que se produziriam novas distorções econômicas, introdutoras de novas intervenções. Mas o que chamou a atenção nesse neoliberalismo americano foi o movimento completamente oposto ao que se encontra na economia social de mercado na Alemanha: enquanto esta considera que a regulação dos preços no mercado — único fundamento de uma economia racional — é em si tão frágil que ela deve ser sustentada, organizada, “ordenada” por uma política interna e vigilante de intervenções sociais (implicando ajudas aos desempregados, coberturas de necessidades de saúde, uma política de habitação etc.), esse neoliberalismo americano busca estender a racionalidade do mercado, os esquemas de análise que ela propõe e os critérios de decisão que sugere a domínios não exclusivamente ou não prioritariamente econômicos. No caso, a família e a natalidade ou a delinqüência e a política penal.

O que deveria, portanto, ser estudado agora é a maneira como os problemas específicos da vida e da população foram colocados no interior de uma tecnologia de governo que, sem nunca ter sido liberal, não cessou de estar obcecada, desde o final do século XVIII, pela questão do liberalismo.