



Francisco João Fortuna Nunes

Biopolítica e *Preparedness* – população e infraestrutura perante a pandemia da gripe

Dissertação de Mestrado, sob orientação do Professor Doutor João Arriscado Nunes,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Julho de 2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Francisco João Fortuna Nunes

Biopolítica e *Preparedness* – população e infraestrutura
perante a pandemia da gripe

Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia para a
obtenção do grau de Mestre

Orientador: Professor Doutor João Arriscado Nunes

Coimbra, 2017

Imagem da capa: Profit, Jeremy (2013) *Sem título* [ilustração] <http://jeremy-profit.tumblr.com/post/46756821745/detail> [16 de Junho de 2017].

Agradecimentos

Aos meus pais, irmã, amigos, colegas.

Ao professor João Arriscado Nunes, cuja orientação influi intelectualmente em todos os passos deste trabalho.

Aos docentes da FEUC e do Institut d'Etudes Politiques de Bordéus, peças constitutivas da minha formação; este ensaio é também o fruto dos estimulantes diálogos que preencheram os anos passados nas duas academias.

A todos aqueles e todas aquelas cujas experiências e vivências se enredaram inextricavelmente nas minhas; as marcas indeléveis desses encontros movem-se hoje nas intermitências do meu pensamento.

Obrigado.

Une métaphysique critique pourrait naître comme science des dispositifs...

Tiqqun, *Contributions à la guerre en cours*

Ser exacto em ciência é errar num tom de voz mais firme que os outros.

Dito de outro modo: pegas no alvo com as tuas duas mãos
e atiras o seu centro contra a lâmina da flecha.

Eis a exactidão científica.

Gonçalo M. Tavares, *Breves Notas sobre Ciência*

Resumo

Este ensaio enquadra-se no campo de estudos consagrado à problemática da gestão da população e pretende ser uma contribuição para a compreensão dos dispositivos actuais de gestão do risco em contexto governativo. A partir do cruzamento de reflexões de diferentes campos científicos, este estudo começa por explorar as recentes análises que formam o socorro teórico que informa este trabalho. Assim, partindo do conceito de *biopolítica* de Michel Foucault, inicia-se um trajecto de exploração da literatura dedicada aos regimes de governação e da relação entre objectos de risco e estes últimos. Este percurso teórico culmina na introdução do conceito de *preparedness*, que se consolida como princípio condutor do objecto de estudo deste trabalho: o dispositivo de *preparedness* para a pandemia da gripe. Através da análise de documentos recentes da Organização Mundial da Saúde e da Direcção-Geral da Saúde é feita uma leitura crítica exploratória das linhas orientadoras do dispositivo em questão; deste modo, serão sistematizados alguns dos elementos que o compõem, sendo estes últimos constantemente confrontados com as perspectivas teóricas dos autores que servem de orientação para este trabalho. O esboço que se desenha a partir desta análise deve ser entendido como uma recolha preliminar de materiais para um futuro aprofundamento do funcionamento deste e de outros dispositivos; o trabalho aqui encetado, de natureza não exaustiva, não esgota, portanto, a descrição e análise de um regime *preparedness* e da sua aplicação a diferentes objectos de risco. O objectivo deste exercício é a tentativa de compreensão do modo de problematização do objecto de risco e da racionalidade que lhe preside, para o caso da pandemia da gripe, assim como os pontos de contacto existentes com outros objectos de risco que influem na governação da população actualmente. Assim, e apesar do foco empírico deste estudo se cingir ao dispositivo relativo à pandemia da gripe, é nosso objectivo poder expandir as fronteiras das considerações a que dá origem este trabalho, numa tentativa de unir diferentes objectos de estudo através da perspectiva teórica que se tem vindo a cristalizar sob a etiqueta de *preparedness*. As modestas conclusões retiradas desta análise podem desta forma ajudar a solidificar algumas das reflexões que têm preenchido este campo de estudos e a multiplicar os questionamentos que o animam nos dias de hoje.

Palavras-chave: biopolítica, *preparedness*, dispositivo, pandemia, gripe.

Abstract

This essay takes part in the field of studies dedicated to the issue of population management and it aims to be a contribution to the comprehension of current risk management apparatuses (*dispositifs*) in the context of political governance. By cross-checking discussions from different scientific fields, this study begins by exploring the recent theoretical analysis that guide this work. Hence, and having as a starting point the concept of *biopolitics*, as formulated by Michel Foucault, we start a path in which we will focus on the literature dedicated to governing regimes and to the links between these and risk objects. This theoretical journey culminates in the introduction of the concept of *preparedness*, which establishes itself as the fundamental guideline for the object of this study: the pandemic influenza preparedness *dispositif*. A critical exploratory reading of the major guiding principles concerning this governing apparatus will ensue, through the analysis of recent documents published by the World Health Organization and the Portuguese Public Health Department (*Direcção-Geral da Saúde*); the relevant elements emerging from this reading will then be organized and cross-checked with the theoretical perspectives from the authors whose work founds our understanding of this sociological object. The outline whose drawing will result from this method should be regarded as a preliminary material gathering to be used in further development within the study of this *dispositif* as well as others along the same lines; hence, the contributions contained in this essay do not exhaust the description and analysis of a *preparedness* regime and its application to different risk objects. Understanding how this risk object is problematized and the rationality that lies underneath this process, as well as its links to other existing risk objects posing a problem in population management, such are the purposes of this exercise. Even though our empirical focus is confined to influenza preparedness, we intend to expand the scope of our limited contributions to other study objects, aiming at the consolidation of the theoretical perspective followed throughout this essay. The modest conclusions reached through our analysis can help to solidify some emerging reflexions and simultaneously multiply the questions gravitating around this study field.

Keywords: biopolitics, preparedness, *dispositif*, pandemics, influenza.

Résumé

Cet essai s'inscrit dans le cadre des études consacrés à la problématique de la gestion de la population et vise à contribuer à la compréhension des dispositifs actuels de gestion du risque dans le contexte de la gouvernance politique. À partir du croisement de réflexions de différents champs scientifiques, cet étude parcourt d'abord les analyses récentes qui forment la base théorique sous-jacente à notre travail. Ainsi, et en ayant comme point de départ le concept de *biopolitique* de Michel Foucault, nous entamons un trajet d'exploration de la littérature dédiée aux régimes de gouvernance et au rapport entre ces derniers et objets de risque. Ce parcours théorique s'aboutit avec l'introduction du concept de *preparedness*, qui se cimente comme le fil rouge de l'objet d'étude de ce travail : le dispositif de *preparedness* pour la pandémie de grippe. À travers l'analyse de documents récents de l'Organisation mondiale de la Santé et de la Direction Générale de la Santé portugaise (*Direcção-Geral da Saúde*), nous faisons une lecture critique exploratoire des lignes directrices de ce dispositif ; nous allons, de cette façon, systématiser une partie des éléments qui le composent, mettant en rapport ces derniers avec les perspectives théoriques des auteurs qui guident ce travail. L'esquisse qui se dessine à travers cette analyse doit être comprise comme une récolte préliminaire de matériaux pour un futur approfondissement du fonctionnement de ce dispositif, ainsi que d'autres dans la même veine. Le travail ici entrepris, de caractère non-exhaustif, n'épuise donc pas la description et l'analyse d'un régime de *preparedness* et de son application à des différents objets de risque. Cet exercice a pour objectif la compréhension de la façon dont l'objet de risque est problématisé, ainsi que les points de contact existants à l'heure actuelle avec d'autres objets problématiques dans le cadre du gouvernement des populations. Malgré la délimitation de l'axe empirique de ce travail, limité au dispositif de *preparedness* dans le contexte de la pandémie de grippe, nous espérons pouvoir élargir les frontières des considérations auxquelles donne lieu cet étude, et donc essayer de réunir sous la même perspective théorique un ensemble d'objets différenciés. Les modestes conclusions tirées de cette analyse peuvent aider à solidifier certaines réflexions qui occupent aujourd'hui le noyau de ce champ d'études et à multiplier les questionnements qui gravitent autour de celui-ci.

Mots-clés : biopolitique, *preparedness*, dispositif, pandémie, grippe.

Sumário

Introdução	1
Parte I - Contextualização Teórica	
Nota Introdutória	5
1.1 Biopolítica	6
1.2 Risco	10
1.3 Prevenção e <i>Preparedness</i> na construção de um objecto de risco	16
1.4 Epidemias e Segurança	29
1.5 Pandemia da Gripe	35
Interlúdio: Ontologia / Epistemologia / Metodologia ou a importância de aprender a discernir linhas de fuga em espaços fechados.....	42
Parte II – Leituras exploratórias de um dispositivo de <i>preparedness</i>	
Nota Introdutória	48
2.1 Primeiros elementos para a compreensão de um dispositivo de <i>preparedness</i> para o caso da pandemia da gripe.....	51
2.1.1 <i>Volatilidade Ontológica / Incerteza Científica</i>	52
2.1.2 <i>Transversalidade</i>	62
2.1.3 <i>Iteração</i>	75
2.1.4 <i>Caso Português</i>	81
2.2 Conclusões.....	90
Considerações finais.....	95
Referências Bibliográficas.....	98

Anexos

Anexo I. Listagem dos documentos utilizados na análise da Parte II

Introdução

“Technology dictates its own law.

We must take hold of the riddle of technology and lay on the table as the ancient philosophers and scientists put the riddle of Nature out in the open, the two being superimposed.” (Virilio e Lotringer 2008, 43).

O ponto de partida para este estudo prende-se com a ideia foucaultiana, baseada na análise genealógica de uma sucessão paradigmática dos tipos de governação nas sociedades ocidentais, da existência actual de um regime a que podemos chamar *biopolítica* (Foucault 2004). A passagem de um paradigma marcado pelo poder disciplinador dos órgãos soberanos para um poder que o filósofo francês apelida de *biopolítico*, no século XIX, permitiu o aparecimento de noções como *população*, *risco*, *circulação*, *fluxo* e a sua operacionalização em contexto governativo. A evolução das *tecnologias da governação* é, neste sentido, preponderante; a existência de dados estatísticos sobre um grande número de aspectos de uma determinada população ofereceu ao poder soberano um conjunto de instrumentos, de *dispositivos de segurança* que permitiam o controlo de determinados problemas que surgiam no contexto da complexificação da vida social. É neste momento que a epidemiologia se torna um instrumento crucial de segurança pública. O exemplo dado por Foucault da evolução dos dispositivos destinados à contenção de várias epidemias ao longo da história ilustra o seu raciocínio. Lakoff (2015, 42) sintetiza da seguinte forma esta ideia:

“the analysis of the distribution of cases in a population made it possible to calculate the risk, for an individual or a specific group, of contracting the disease and dying from it: if one knew the age, town, or profession of a given person, one could determine the risk of morbidity and of mortality.”

A noção de *risco* veio assim abrir a porta a um novo entendimento da problemática da governação da população, tendo-lhe sido agora acoplado um conjunto de indicadores que possibilitavam uma intervenção sobre os aspectos biológicos da sua existência (ilustrados pelo *“faire vivre et laisser mourir”* de Foucault). Neste sentido, garantir a segurança de uma determinada população passou a ser reconhecer a existência de *bons e maus fluxos*, de *boas e más circulações*, tentando mitigar estas últimas de modo a que as estruturas basilares nas quais está fundada a ordem social não sejam afectadas.

Como nota Thacker (2009), o problema, para o poder soberano, da existência de uma epidemia não pode ser desligado da arquitetura (material e imaterial) que subjaz à organização social. As redes que permitem hoje a deslocação produtiva das populações – redes aéreas, aeroportos, hospitais, redes de transporte urbano – produzem uma vulnerabilidade, na medida em que se possibilitam a circulação de *bons fluxos*, também o permitem no caso dos *maus fluxos*, aqueles que poem em causa a segurança das populações. O paradoxo resultante deste raciocínio é desta forma resumido pelo autor: “*epidemics are ‘exceptional’ in this regard because they situate bare life in relation to the networks, circulations and flows that constitute epidemics*” (Thacker 2009, 143).

É neste contexto que surgem novas formas de pensar a articulação entre os poderes governativos e os múltiplos riscos com elevada capacidade de disrupção do normal curso dos mecanismos que constituem o aparelho estatal da biopolítica. Assim, autores como Andrew Lakoff e Stephen Collier falam de um novo paradigma, onde o foco dos mecanismos de segurança passa da população para os *sistemas vitais* (Lakoff 2008); esta mudança acarreta novas lógicas de ação e novas operações epistemológicas. Desta forma, onde no regime de segurança anterior prevalecia uma racionalidade voltada para a prevenção e onde eram utilizadas grandes quantidades de dados estatísticos de modo a prever o risco de um determinado acontecimento, neste novo paradigma é uma lógica de *preparedness* (estar preparado para) que impera. Este tipo de segurança está assim orientado para um tipo muito distinto de ameaça: aquela cuja probabilidade da sua ocorrência não é possível calcular. Devido a esta impossibilidade, vemos ocorrer, segundo os autores, uma alteração profunda no que toca às operações epistemológicas de construção dos objectos que constituem um risco altamente incerto. Collier (2008, 226) fala assim de um *enactment-based knowledge*:

“rather than drawing on an archive of past events, enactment uses as its basic data an inventory of elements at risk, information about the vulnerability of these elements and a model of the threat itself – an event model. And, rather than using statistical analysis, enactment ‘acts out’ uncertain future threats by juxtaposing these various forms of data.”

Esta ideia remete para a análise de Thacker (2009) acima referida, enfatizando a importância, para os poderes estatais, de controlar as *redes que servem de base ao funcionamento dos sistemas vitais*. Nas palavras do autor, num outro artigo:

“we are, perhaps, witnessing a transformation in the biopolitics of epidemics, one in which the new criteria for security will be those of networks, flows and circulations [...] but not everything must flow, for the network circulations themselves must be secured – a security of circulations. In this very notion – that the network circulations must be secured – lies the central aporia of this mode of preparedness and response.” (Thacker 2005, 144).

A pedra de toque, que nos interessa aqui explorar, é a mudança na racionalidade epistemológica operada a nível governativo - a mudança paradigmática identificada por Lakoff e Collier transformou as estratégias de construção do objecto que constitui uma ameaça (uma epidemia, um desastre natural, um ataque terrorista...). Deste modo, interessa-nos perceber de que modo, numa era de transição paradigmática no domínio estratégico da biopolítica, se opera a construção de um objecto com um potencial disruptivo elevado.

O estudo de uma questão desta amplitude obriga forçosamente a uma selecção criteriosa de um objecto de menor dimensão como *laboratório de análise* da mesma; a definição deste último orientará não só a pesquisa empírica, mas também a extensão teórica da análise. No caso desta dissertação, a escolha de um dispositivo de *preparedness* para o caso de uma pandemia da gripe prendeu-se com as reflexões teóricas que orientaram as primeiras linhas conceptuais do trabalho. Assim, o *corpus* teórico que foi sendo mobilizado para a compreensão da problemática da gestão da população e dos dispositivos do poder político que sustentam as tecnologias de governação do risco orientaram o ensaio em direcção às lógicas de *preparedness* que têm sido objecto de recente atenção por parte das ciências sociais. Neste sentido, a análise do caso particular da pandemia de gripe adequa-se, no nosso entender, ao estudo dos novos dispositivos do poder político actual, podendo fornecer importantes pistas para a clarificação das implicações de novas matrizes de problematização dos objectos de risco.

Através de uma leitura exploratória de documentos da Organização Mundial de Saúde e da Direcção-Geral da Saúde que abordam exhaustivamente as linhas condutoras deste dispositivo de *preparedness*, tentaremos fornecer um primeiro esboço de alguns dos elementos que o compõem, relacionando cada um dos aspectos analisados com as reflexões dos autores que têm composto o panorama actual do estudo desta problemática e de outras que lhe são adjacentes. O objectivo primeiro deste exercício é a *abertura deste objecto* à possibilidade de trabalhos ulteriores, tendo em mente as potenciais contribuições relevantes para o campo de estudo dos dispositivos de poder actuais.

Deste modo, pretende-se analisar a racionalidade subjacente a uma lógica de *preparedness* como sendo uma forma de *problematizar o objecto de risco, de o tornar inteligível, passível de ser governado*.

O trabalho que aqui encetamos dividir-se-á em duas grandes partes, cada uma delas contendo diferentes capítulos que orientam a análise: numa primeira parte far-se-á uma contextualização teórica das principais referências que guiam a nossa reflexão; numa segunda, proceder-se-á à análise empírica, tendo em vista a leitura crítica do *corpus* documental seleccionado. Finalmente, as considerações às quais der origem o *cruzamento* destes dois momentos serão sistematizadas na conclusão; o último capítulo do ensaio debruçar-se-á sobre as limitações intrínsecas ao nosso trabalho e as suas implicações, numa secção dedicada às considerações finais.

PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Na primeira parte deste ensaio far-se-á um trabalho de *navegação* pelo *corpus* teórico que orienta as nossas reflexões; a partir das análises de alguns dos autores abordados, consolidaremos a linha condutora do projecto que aqui desenvolvemos.

Assim, ao longo deste capítulo – dividido em diferentes secções que agrupam os temas centrais que figuram nas nossas reflexões – serão mobilizadas algumas das análises indispensáveis para a compreensão inicial da problemática sobre a qual incide o trabalho.

Começando por um dos conceitos foucaultianos canónicos – a *biopolítica* –, enquadramos este último no nosso estudo, tentando demonstrar a sua pertinência conceptual no quadro do nosso objecto; prosseguiremos com uma breve introdução aos estudos sobre o *risco*, lançando assim as fundações teóricas necessárias para o tratamento da problemática dos dispositivos de *preparedness*, entrando desta forma no núcleo duro do nosso objecto de estudo. Finalmente, serão abordadas as temáticas relativas ao campo da saúde pública e particularmente às epidemias; as duas últimas secções introduzirão assim o domínio da análise que será feita na segunda parte deste trabalho.

1.1 Biopolítica

“There comes a moment in the history of a concept when, looking back, one recognizes a break, an event, something that appears to have set in motion everything that comes after; when what was impossible to see before presents itself, now seemingly without complication, as the origin that provides the lens with which the lines of future pasts can be glimpsed.

[...]

No such singular moment comes to mind when charting the history of biopolitics. No defining interval offers itself as the lens able to superimpose the past and the future, allowing us to look back and say, “ah, yes, it was precisely then that biopolitics was born, exactly then that politics gave way to biopolitics, power to biopower, and life to bios, zoē, and the forms of life that characterize our present.” Part of the reason for the missing origin of biopolitics may be simply a question of time—or better, not enough time, as not enough time has passed for a complete accounting of biopolitics, biopower, and for their possible genealogies and archaeologies to have been written. Indeed, it is only today, at a moment that seems both belated and too soon, that a codification of the biopolitical is underway.” (Campbell e Sitze 2013, 1).

A história do conceito de *biopolítica* é feita, à semelhança da história de tantos outros que marcaram duravelmente as mais diversas áreas das ciências sociais, de encontros, desencontros, apropriações, modulações, desconsiderações e reificações. No caso da biopolítica, Michel Foucault utiliza-o pela primeira vez no final da edição de 1976 de *La Volonté de Savoir*.¹ Durante muito tempo desconhecido fora do campo filosófico francês (e norte-americano pouco depois), o trabalho de Michel Foucault rapidamente alastrou à quase totalidade das ciências sociais e humanidades. Campbell e Sitze (2013, 4-5) falam assim, no contexto do desenvolvimento do termo biopolítica, de um “*biopolitical turn*”, de uma proliferação de estudos de inspiração foucaultiana nos quais se tenta desenvolver afinidades entre as noções de *vida* e de *política*.

O termo “biopolítica” surge de uma análise do filósofo francês das diferentes formas de poder que se sucederam no Ocidente. A genealogia das racionalidades do exercício do poder soberano leva-o a observar uma descontinuidade produzida no final do século XVIII:

“[F]ar too many things were escaping the old mechanism of the power of sovereignty, both at the top and at the bottom, both at the level of detail and at the mass level. A first adjustment was made to take care of the details. Discipline had meant adjusting power mechanisms to the individual body by using surveillance and training ... And then at the end of the eighteenth century, you

¹ Ver (Foucault 1994).

have a second adjustment; the mechanisms are adjusted to phenomena of population, to the biological or biosociological processes characteristic of human masses." (Foucault *apud* Genel 2004, 47).

A alteração dos *mecanismos de poder* (Foucault chamar-lhes-ia mais tarde *tecnologias de poder*)² e da sua aplicação por parte do poder soberano é concomitante ao aparecimento de novos instrumentos que lhes dão corpo. Assim, o desenvolvimento de novos conhecimentos e a sedimentação de novas ciências possibilita a utilização de novas *tecnologias do poder*. O filósofo francês dá o exemplo da estatística como técnica essencial para a elaboração de dados sobre a população,³ subsequentemente utilizados para agir sobre ela (Foucault 2004). Assiste-se assim a um novo entendimento da vida humana, progressivamente quantificada e qualificada. A análise de Zohreh Bayatrizi (2008) mostra a evolução das estatísticas de mortalidade em contexto inglês invocando o trabalho pioneiro de John Graunt, mercador inglês do século XVII que analisa a questão da morte como um problema iminentemente político, relacionando-a com indicadores como a área de residência ou o nível de riqueza. A sua influência é, neste sentido, fulcral para o consequente desenvolvimento de algumas das ferramentas actualmente utilizadas pelo poder político:

"[...] the profoundly political nature of death, which resulted from its close interconnections with the health, productivity and size of the population. In doing so, he paved the way for the eventual development of the modern census, epidemiology, public health and actuarial analysis, while simultaneously laying the foundations of modern, positivist social science as a discipline concerned with finding the linkages between private troubles of the milieu and public issues of social structure." (Bayatrizi 2008, 123–24).

Assim, desde o aparecimento inicial do conceito de biopolítica, que muitas das análises que gravitam à volta do mesmo se têm dedicado ao estudo das tecnologias que lhe deram corpo. Também Ian Hacking (1991) sublinha a influência do desenvolvimento das técnicas estatísticas nas ciências humanas e a sua aplicação nas máquinas burocráticas estatais: *"it [statistics] may think of itself as providing only information, but it is itself part of the technology of power in a modern state"* (Hacking 1991, 181).

² Ver (Foucault 2004).

³ Foucault defende mesmo que o aparecimento da noção de *população* concebida da forma a que hoje nos referimos a ela só é possível devido aos dados produzidos sobre as *massas humanas* que habitavam um determinado território (Foucault 2004, 44, 69).

Esta concepção da natureza constitutivamente política dos instrumentos técnicos expressa por Hacking é uma herança directa do binómio *poder-saber* foucaultiano, transversal à totalidade da sua obra filosófica.

A nova racionalidade do poder soberano associada ao *nascimento da biopolítica* transporta consigo, como referimos acima, um novo entendimento da problemática da população. Esta última passa a ser entendida como um “objecto técnico-político de uma gestão e de um governo”, operando-se uma desnaturalização dos fenómenos que a constituem, sendo agora “perpetuamente acessível aos agentes e técnicas de transformação” (Foucault 2004, 72–73). A história da biopolítica está umbilicalmente ligada ao desenvolvimento das ciências da vida, na medida em que a vida e a morte passaram a ser entendidos como fenómenos contingentes, passíveis de serem *geridos*.⁴ Nikolas Rose resume esta transição da seguinte forma:

“Biopolitics was inextricably bound up with the rise of the life sciences, the human sciences, clinical medicine. It has given birth to techniques, technologies, experts and apparatuses for the care and administration of the life of each and all, from town planning to health services. And it has given a kind of ‘vitalist’ character to the existence of individuals as political subjects.” (Rose 2001, 1).

As análises em torno do advento da biopolítica sofreram múltiplas apropriações e modulações em diferentes contextos. No caso de Giorgio Agamben, o filósofo italiano analisa o regime de poder biopolítico à luz das transformações jurídicas do poder soberano. O famoso conceito de *estado de excepção* nasce da transformação do “homem enquanto ser vivo [se] apresentar já não como *objecto* mas como *sujeito* do poder político”; no seu entender, a especificidade do poder político moderno reside da concomitância permanente da excepção e da regra, do “esbatimento das fronteiras” entre exclusão e inclusão do “espaço da vida nua”, situado agora numa “zona de irreduzível indistinção” (Agamben 1998, 18).

A partir da nova formulação da população enquanto problemática central do poder soberano abrem-se portas para a problematização das *circulações e dos fluxos* dentro da população. Desta forma, passou a ser necessário identificar os *bons e maus fluxos, as boas e más circulações*. A pergunta sobre a qual o poder soberano passa a reflectir, a partir do momento em que as fundações da biopolítica se sedimentam e que o novo tipo de

⁴ Bayatrizi (2008, 123) fala em “*Death as a Manageable Contingency*”.

racionalidade a ela associada se cristaliza, pode ser enunciada da seguinte forma, nas palavras de Eugene Thacker (2009, 135): *“how to acknowledge the fundamentally unhuman qualities of life as circulation, flux and flow, while also providing the conditions for its being governed and managed?”*

O poder soberano necessita assim de promover aquelas que fazem funcionar o sistema político-económico, mitigando simultaneamente aquelas que põem em causa a *segurança* da massa humana que constitui o corpo social. Nas palavras de Foucault:

“Or il me semble que ce qu’on voit apparaître [...] c’est tout un autre problème : non plus fixer et marquer le territoire, mais laisser faire les circulations, contrôler les circulations, trier les bonnes et les mauvaises, faire que ça bouge toujours, que ça se déplace sans cesse, que ça aille perpétuellement d’un point à un autre mais d’une manière telle que les dangers inhérents à cette circulation en soient annulés.” (Foucault 2004, 67).

Com as novas tecnologias de poder disponíveis e através dos novos instrumentos que acompanharam a transição paradigmática que dá origem à forma de poder característica da biopolítica, a ideia de perigo metamorfoseia-se assim em risco, através da quantificação e caracterização dos eventos que podem por em perigo a segurança das populações. A noção de risco e a sua operacionalização no contexto governamental pode assim ser vista como a consequência da nova racionalidade política do poder soberano.

No capítulo seguinte tentar-se-á retratar a sua história, relacionando nos capítulos subsequentes o seu advento com algumas das noções que lhe são adjacentes como as de *circulação, fluxo* ou *segurança*.

1.2 Risco

“Risk, once it appears, has a tendency to proliferate. It obeys the law of all or nothing. It knows nothing of the binary divisions of classical juridical thought-permitted and prohibited, legal and illegal. All it knows is the endless chain of discrete quantities.

[...]

Risk has an allusive, insidious potential existence that renders it simultaneously pre-sent and absent, doubtful and suspicious. Assumed to be everywhere, it founds a politics of prevention.” (Ewald 1993, 221).

A noção moderna de *risco*, que acompanha o advento da biopolítica (Foucault 2004), nasce, por um lado, da atribuição da responsabilidade humana a determinados eventos e por outro, da ideia de que “algo pode ser feito de forma a evitar o perigo” (Lupton 2013, 3). Ainda que um grande número de ameaças e inseguranças tenham estado imbricadas de forma ininterrupta nas “condições da existência humana” ao longo dos séculos (Beck 2015, 22), a passagem da ideia de uma condição de *perigo*⁵ para uma outra, de *risco*, marca uma transição paradigmática na história das racionalidades políticas. François Ewald (1993) retrata o aparecimento da noção de risco ao final da Idade Média, designando os perigos que comportavam as viagens marítimas; segundo o autor, esta concepção do risco enquanto fenómeno natural de origem divina (*an act of God*) sofre uma transformação no início do século XIX:

“In the nineteenth century, the notion of risk underwent an extraordinary extension: risk was now no longer exclusively in nature. It was also in human beings, in their conduct, in their liberty, in the relations between them, in the fact of their association, in society.” (Ewald 1993, 226).

Esta mudança está na origem da acepção moderna da palavra, no sentido que foi dado a esta noção a partir da altura em que surgem novas tecnologias de poder biopolítico. A ideia do risco como sendo constitutivo do progresso humano esbateu as fronteiras outrora estanques entre o *bem* e o *mal*, entre o que fazia avançar o bem-estar humano e o que podia pô-lo em perigo.⁶ Neste sentido, Ulrich Beck fala nos “dois rostos do risco – oportunidades e perigo” (Beck 2015, 22) - para dar conta desta dupla dinâmica que caracteriza o progresso na modernidade.

⁵ Condição existencial bem patente na filosofia política da “pré-modernidade”, como é exemplo a obra canónica de Thomas Hobbes, *Leviathan*. Ver (Hobbes 1982).

⁶ “*Evil in society was coextensive with good, accompanied it, was a component of it, a necessary ingredient. No profit without loss. No progress without the associated damages*” (Ewald 1993, 226).

A necessidade de mitigar os riscos amplificados pelo progresso da modernidade colocou o problema do *conhecimento* dos mesmos, do seu *cálculo* e *racionalização*. Esta operação epistemológica nasce da *desnaturalização da natureza*, da ideia Iluminista de que é possível dar conta das condições que fazem emergir determinados riscos e da responsabilidade humana na sua contenção. A *cientização* do risco encontra na matemática e nomeadamente no seu ramo probabilístico as ferramentas que passam a permitir o seu cálculo (Lupton 2013). A vontade divina esbate-se progressivamente na racionalização da vida social e dos fenómenos naturais. No entanto, a racionalização dos riscos aos quais diferentes populações foram sendo expostas foi encontrando dificuldades inerentes à natureza volátil e imprevisível de muitos dos fenómenos potencialmente nefastos.

Ulrich Beck (2015) argumenta que a multiplicação dos riscos adveio do rápido desenvolvimento, no mundo ocidental, dos processos de modernização económica e industrialização, alterando progressivamente a forma de conhecer, calcular e atribuir responsabilidades pelos diferentes tipos de riscos. Afirmo Beck (2015, 27) que “a história das instituições políticas da sociedade moderna em desenvolvimento nos séculos XIX e XX pode ser entendida como a estruturação conflituosa de um sistema de regras em confronto com incertezas e riscos industriais”.

O aumento exponencial dos riscos sistémicos associados ao regime produtivo ocidental levou ao desenvolvimento de procedimentos de compensação. É desta forma que surgem os primeiros seguros, acoplados ao cálculo de determinados riscos, passíveis de serem calculados devido à existência de novas estatísticas (Ewald 1991; Ewald 1993). Baseando-se nos estudos de Jacques Donzelot (1984) e François Ewald (1993) acerca do aparecimento dos seguros, em França no período pós-revolucionário, Claudia Aradau e Rens Van Munster (2007) analisam esse acontecimento como sendo um marco fulcral para o entendimento da ideia de risco. Segundo os autores, estes foram a primeira *tecnologia do risco* utilizada para lidar com a contestação social expressa devido à opressão a que estavam sujeitos nomeadamente os operários fabris.

A “institucionalização de uma promessa estatal de segurança face a um futuro em aberto, incerto” (Beck 2015, 27) abre o caminho para uma *sociedade de risco* (Beck 1992). No entanto, a complexificação dos processos produtivos à escala transnacional tornou virtualmente impossível o controlo dos riscos que lhe estão associados; a modernidade tardia e as crescentes dinâmicas de globalização alteraram a ordem mundial no que toca à

criação e difusão de riscos. Neste sentido, Beck (2015) fala hoje numa *sociedade de risco mundial*. O sociólogo alemão, na senda de análises como a de Niklas Luhmann⁷, debruça-se sobre as questões da *produção do presente de catástrofes futuras*; a evolução do pensamento de Beck leva-o a atentar agora na “encenação da realidade do risco mundial”, assim como nas lógicas de “antecipação globalizada” de determinados riscos (Beck 2015, 32), aproximando-o mais de análises de natureza constructivista mais *forte*.⁸

Numa tentativa de mapear as diferentes posições epistemológicas associadas ao estudo do risco, Deborah Lupton (2013, 49-50) divide esquematicamente três abordagens diferenciadas. A autora identifica assim uma primeira posição que apelida de “*naïve realism*”, caracterizada pela ideia do risco enquanto ameaça objectiva, independente dos processos sociais e culturais; uma segunda perspectiva, de natureza constructivista - na sua vertente *fraca* (*weak constructionist*) – é apelidada por Lupton de “*critical realism*”: a ideia de que, apesar de existir um risco objectivo, ele é sempre mediado por processos culturais indissociáveis da existência do mesmo. É nesta linha de análise que Deborah Lupton coloca os trabalhos de Beck, nomeadamente n’*A Sociedade de Risco* (Beck 1992). Finalmente, uma terceira posição epistemológica – “*strong constructionist*” – associada aos estudos de natureza foucaultiana, assim como a muitos dos trabalhos elaborados por autores no campo da sociologia da ciência (como, por exemplo, os de Bruno Latour). Esta última perspectiva sublinha a importância discursiva da construção subjectiva da ideia de risco, tentando ainda perceber quais as estratégias de poder associadas às racionalidades governamentais na *assemblage* das situações de risco. A passagem da *Sociedade de Risco* para a *Sociedade de Risco Mundial* opera num autor uma ligeira transformação ao nível epistemológico, aproximando-o um pouco mais desta última posição elencada por Lupton, sem deixar, todavia, de fazer uma análise próxima de um constructivismo *fraco*.

A passagem de um risco compreendido à escala nacional para uma ampliação do mesmo para a escala global tem um marco simbólico identificado por Beck – os eventos de 11 de Setembro de 2001. Segundo o sociólogo alemão, tornou-se claro que “estamos – mais ou menos – protegidos contra acidentes”, mas “completamente indefesos perante atentados terroristas suicidas” (Beck 2015, 41). O exemplo do terrorismo à escala mundial pode ser aplicado aos novos riscos relacionados com a utilização de novas biotecnologias

⁷ Ver (Luhmann 1993).

⁸ Em *Sociedade de Risco Mundial* (Beck 2015, 34), o autor fala mesmo no “desaparecimento da distinção entre risco e percepção cultural do risco”.

(como é exemplo o caso dos organismos geneticamente modificados) ou as pandemias, cujo poder de disseminação aumentou exponencialmente com o rápido desenvolvimento de redes de transporte (como atesta o caso da Gripe Aviária - H5N1).

Estas alterações reanimam a noção pré-moderna de *inseguranças incalculáveis*, passando a ciência a ser confrontada com riscos demasiado complexos para serem introduzidos num sistema probabilístico fiável (Lupton 2013, 84). Novas formas de racionalizar o risco e de entender a sua subjectivização enfatizaram o carácter intrinsecamente insuficiente da ciência para lidar com riscos que extravasam a modelização científica.⁹ As implicações deste processo são desta forma resumidas por Beck:

“Lay people have become sceptical about science, because they are aware that science has produced many of the risks about which they are concerned and that scientific knowledge about risk is incomplete and often contradictory, failing to solve the problems it has created” (Beck *apud* Lupton 2013, 87).

Além das análises de Beck, interessa-nos neste estudo considerar sobretudo as perspectivas críticas na senda da perspectiva epistemológica de Michel Foucault. Uma análise pós-estruturalista ao estudo do risco implica atentar na imbricação da *ideia de risco* nas *técnicas e instrumentos* utilizados para o mitigar ou combater as suas consequências. Mitchell Dean resume da seguinte forma esta orientação epistemológica:

“What is important about risk is not risk itself, but the forms of knowledge that make it thinkable from statistics, sociology and epidemiology to management and accounting, the techniques that discover it from the calculus of probabilities to the interview, the social technologies that seek to govern it from risk screening, case-management and social insurance to situational crime prevention, and the political rationalities and programmes that deploy it, from those that dreamt of a welfare state to those that imagine an advanced liberal society of prudential individuals and communities.” (Dean 2000, 131–32).

Dean (2000) opõe assim esta concepção àquela desenvolvida por Beck, segundo a qual a sequência de diferentes fases da modernidade levou a uma amplificação dos riscos, tratando estes últimos como a condição ontológica do ser humano dentro das sociedades contemporâneas. Segundo uma perspectiva foucaultiana o risco passa a ser analisado como

⁹ Neste sentido, é importante referir as contribuições de Silvio Funtowicz e Jerome Ravetz, que desenvolveram as suas análises em torno do termo *ciência pós-normal*, como proposta de inclusão de novos actores no processo de estratégias de decisão face aos novos riscos emergentes. Ver (Funtowicz e Ravetz 1993).

um conjunto de discursos, práticas e técnicas que formam o substrato de uma *tecnologia de governação* de que dispõem os poderes governativos; as operações epistemológicas que garantem inteligibilidade à noção de risco tornam-se assim essenciais para o seu entendimento.

Neste sentido, a noção foucaultiana de *governamentalidade* passa a ser central para o estudo das relações de poder que se estabelecem entre o poder soberano e a população. Definida pelo filósofo francês como a *conduite des conduites*, o termo governamentalidade remete para as técnicas e estratégias de governação aplicadas sobre aqueles que compõem a população (*les sujets*) na era da biopolítica. Estas primeiras têm como objectivo principal tornar *produtivos* os membros da sociedade através da utilização de dispositivos que permitam subjectivar o poder sobre eles exercido na prossecução dos objectivos do Estado liberal (Foucault 2004). Desta forma, emergem determinados *regimes de verdade* que dão corpo à acção soberana e legitimam muitas das práticas que ajudam a criar (Cotoi 2015). Segundo esta perspectiva, a acção política é entendida como sendo uma “*mentality of rule*” (O’Malley, Weir, e Shearing 1997, 502) atentando-se principalmente na subjectivação individual das regras e normas que regem o funcionamento social.

Sob o prisma da *governamentalidade*, o risco é analisado como sendo o produto de uma *assemblage* gerada pelo conjunto de dispositivos (estatais e outros) que têm como objectivo governar uma população através da construção da ideia de *existência de risco*. Deborah Lupton resume de seguinte forma esta perspectiva:

“[...] risk may be understood as a governmental strategy of regulatory power by which populations and individuals are monitored and managed through the goals of neo-liberalism. Risk is governed via a heterogeneous network of interactive actors, institutions, knowledges, and practices. Information about diverse risks is collected and analysed by medical researchers, statisticians, sociologists, demographers, environmental scientists, legal practitioners, bankers and accountants, to name but a few. Through these never-ceasing efforts, risk is problematized, rendered calculable and governable.” (Lupton 2013, 116–17).

A dimensão disciplinadora envolvida na estruturação de um fenómeno como constituindo uma potencial fonte de risco é enfatizada segundo esta visão, e torna-se central analisar o conjunto de elementos que formam a *assemblage* estratégica que visa o controlo e regulação da população. Uma das ideias herdadas directamente do pensamento foucaultiano aplicada ao estudo do risco é a da postura activa dos cidadãos face à governamentalidade; estes últimos participam na construção de um determinado risco

(enquanto objecto de conhecimento) e na sua difusão (através dos discursos e práticas que produzem).¹⁰

A questão dos seguros, explorada por François Ewald (1991), é um exemplo de uma análise do risco sob um prisma pós-estruturalista. Segundo o filósofo francês, antigo colaborador de Michel Foucault¹¹, a ideia que subjaz a um seguro não é a de compensar uma eventual perda, mas sim a de lidar com a incerteza através de um esquema de racionalidade assente na noção de risco; este último *organiza os elementos da realidade* e as relações sociais que estabelecem os membros de uma população, podendo assim ser visto como um *dispositivo de governação – uma tecnologia abstracta* (Ewald 1991).

Face às múltiplas dimensões do risco, várias tipologias têm sido construídas para dar conta das estratégias de construção de um objecto de risco. No âmbito deste estudo, concentrar-nos-emos na divisão temporal das estratégias de governação do risco e dentro destas num tipo de objecto de risco específico: aquele que não tem ainda existência e para o qual se desenvolvem estratégias *preventivas* para moldar a sua existência futura. Será sobre esta problemática que nos debruçaremos de secção seguinte.

¹⁰ Foucault desenvolve esta ideia a partir da noção de “*techniques de soi*”. Para uma análise deste conceito ver (Revel 2009).

¹¹ François Ewald foi assistente de Foucault nos anos 70 e colaborou nomeadamente na publicação póstuma de muitas das aulas deste último no *Collège de France*. Ver, entre outros, o prefácio em Foucault (2004).

1.3 Prevenção e *Preparedness* na construção de um objecto de risco

“When the limits of technical or scientific knowledge are exposed, politics discloses its own necessary decisionism, its immanent limit.” (Aradau e Van Munster 2007, 105).

Tínhamos já no capítulo anterior aludido aos trabalhos de François Ewald (1986) e de Jacques Donzelot (1984) acerca da emergência dos seguros enquanto tecnologia de governação da população através da ideia de risco. Claudia Aradau e Rens Van Munster (2007) partem das análises destes dois autores para reconstruir de forma genealógica ou arqueológica – para utilizar a gramática foucaultiana – a história da utilização da ideia de existência de um risco em contexto governativo. Desde o seu aparecimento em França no período pós-revolucionário até aos dias de hoje, os dispositivos do risco sofreram um conjunto alargado de modificações, argumentam os autores, que lhes conferem hoje um significado e utilização distintos. A socialização do risco como mecanismo de controlo social (Ewald 1986; Ewald 1991) tomou, com o advento da racionalidade neoliberal, contornos diferentes:

“With the rise of neo-liberalism, the practice of collective risk management tends to be supplanted by ‘prudentialism’, in which subjects are required to prudently calculate, and thereby minimize, the risk that could befall them.

[...]

Insurance becomes a matter of individual responsibility rather than societal solidarity; it functions like a market which individuals enter for the provision of their own security. Thus, neo-liberalism entails a shift towards private security arrangements and a rediscovery of individual responsibility.” (Aradau e Van Munster 2007, 100).

Juntando a esta alteração paradigmática do tipo de racionalidade governamental ocidental a proliferação de ameaças sistémicas cujo cálculo através da modulação científica se torna impossível (Beck 2015), a governamentalidade do risco alterou-se de forma significativa. A questão essencial para o poder soberano, segundo uma perspectiva pós-estruturalista, pode ser resumida desta forma: *“the question becomes one of taming the infinities of risk and integrating it within a dispositif of governance”* (Aradau e Van Munster 2007, 100). A quantificação e avaliação estatística dos eventos passíveis de constituir eventuais riscos dissolve-se na multitude de excepcionalidades imprevistas. Aplicando as suas análises aos estudos críticos de segurança, nomeadamente ao terrorismo,

Aradau e Van Munster falam de um novo dispositivo de gestão do risco de carácter preventivo – *precautionary risk*.

Esta nova racionalidade assenta no ‘Princípio da Precaução’ baseado na ideia de um binómio *baixa probabilidade / elevado impacto* aplicado a riscos que comportam consequências irreversíveis num contexto de incerteza científica.¹² Face a estas alterações paradigmáticas, é interessante notar não simplesmente a passagem de um *risco calculável* para um *risco incalculável*, mas principalmente o facto de a impossibilidade de previsão do desenrolar de um determinado evento constituir um *novo dispositivo de governamentalidade*. Para fazer uma análise deste tipo não podem ser apenas mobilizados autores do paradigma da *sociedade de risco* (cuja figura maior é, evidentemente, Ulrich Beck), mas sim atentar nas contribuições de um *constructivismo forte* para tentar perceber o carácter ontologicamente fluido e altamente volátil da ideia de risco.

Neste sentido, os trabalhos de Mitchell Dean sobre o risco a partir de um prisma foucaultiano merecem uma análise detalhada. Segundo o autor, de forma a estudar o risco enquanto *dispositivo de governamentalidade*, a oposição acima referida entre risco calculável e incalculável encontra pouca aplicabilidade, constituindo uma divisão artificial pouco pertinente. A questão fundamental é a de saber como é que determinados objectos de risco são constituídos e que efeitos tem essa construção (o autor diria *assemblage* – de práticas, técnicas, racionalidades...) na governação da população (Dean 2000). Retemos de Dean a ideia da importância de perceber como é que, face a um *risco incalculável*, se processam as operações de inteligibilidade que visam tornar este último *calculável*. O autor elabora uma tipologia de três diferentes formas de risco contemporâneos. Um primeiro – *insurance risk* – tem subjacente a racionalidade identificada por Ewald (1991; 1993), já aqui referida; em contraste com este último, o *risco epidemiológico* tem uma racionalidade própria baseada na correlação entre determinados factores de risco e as características de uma dada população. Uma distinção essencial relativamente ao *insurance risk* reside no facto de a epidemiologia comportar uma racionalidade preventiva, por oposição a uma racionalidade restitutiva. Finalmente, Dean identifica um outro tipo de risco, que apelida de *case-management risk*; este último comportaria, segundo o autor, uma racionalidade assente na “análise qualitativa de indivíduos e grupos [...] de ‘cair’ numa categoria de

¹² Importado do domínio ambiental, Aradau e Van Munster retraçam a origem desta ideia à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992. Ver Aradau e Van Munster (2007, 102).

risco” (Dean 2000, 143). A constituição de objectos de risco segundo este tipo de lógica mobilizaria certas características individuais e sociais, criando dispositivos de normalização (terapêuticos, disciplinares...) dos indivíduos e grupos cujos padrões de comportamento são definidos como estando fora da norma. Ao colocar explicitamente a questão do carácter *instrumental* do risco, enquanto “*assemblage of imaginaries, rationalities, techniques and practices (a dispositif)*” (Dean 2010, 461), novas formas de pensar a construção da ideia de risco emergem, enquanto o campo de estudos do risco se amplia e os seus objectos se descentram.

O encontro entre os estudos da sociologia do risco e a perspectiva epistemológica foucaultiana tem produzido um número crescente de perspectivas, acentuando a multiplicação de contribuições que nascem desta associação. O trabalho de Cynthia Hardy e Steve Maguire (2016) utiliza o quadro teórico de Foucault para construir uma tipologia da organização do risco segundo três temporalidades diferentes. Os autores analisam as organizações *prospectiva, em tempo real e retrospectiva* do risco; para cada uma destas categorias, diferentes formas de inteligibilidade do objecto de risco são mobilizadas, dando lugar a diferentes modos de problematização do mesmo. No âmbito do nosso estudo, interessa-nos sobretudo atentar na primeira categoria definida por Hardy e Maguire. Segundo estes últimos, organizar prospectivamente o risco é gerir “*what may happen*”, abstraindo um conjunto de dados empíricos e transformando-os em regularidades utilizadas para a criação de cenários que guiarão a acção dos entidades responsáveis pela gestão da catástrofe que pode advir da existência do risco (Hardy e Maguire 2016, 86). Neste sentido, e fazendo uma ponte com as análises de Mitchell Dean (cujo pensamento se encontra bem patente na análise de Hardy e Maguire), a questão fundamental não é a de saber se o risco existe objectivamente ou não, mas sim a racionalidade que subjaz à construção de um objecto de risco de forma a que este último seja governado.

Esta última ideia é essencial no âmbito da análise que tentamos aqui fazer; face à existência potencial de fenómenos com capacidade altamente disruptiva da biopolítica e dada a incapacidade científica de medir com precisão os objectos potenciadores do risco (e a extensão das suas externalidades), novas *tecnologias de gestão do risco* ganham forma. Andrew Lakoff (2006) identifica uma descontinuidade importante no que toca às tecnologias de gestão e problematização do risco e retraça o seu aparecimento aos

primeiros anos do pós-guerra nos EUA. Segundo o autor, um novo tipo de racionalidade emerge no seio do planeamento militar americano após a Segunda Guerra Mundial:

“As the war came to an end, U.S. military planners sought to ensure that the country not demobilize after the war, as it had after World War I. They argued that the lack of a strong military had invited the surprise attack on Pearl Harbor. Now the Soviet Union presented a new existential threat. To meet it, the U.S. would have to remain in a state of permanent mobilization. What historian Michael Sherry calls ‘an ideology of preparedness’¹³ thus emerged even before the Cold War had begun.” (Lakoff 2006, 13–14).

É neste contexto que tomam forma um conjunto de novas tecnologias que presidem a uma nova configuração da gestão do risco face a um *perigo incerto*. Uma característica essencial deste novo modelo, ainda muito incipiente, assentava na mobilização generalizada da população e na protecção das infraestruturas basilares para o funcionamento da vida social. O aperfeiçoamento da *ideologia de preparedness* acarretou novas técnicas desenvolvidas de modo a “pensar o impensável”¹⁴ – no caso, um ataque nuclear por parte da URSS (Lakoff 2006, 18); neste sentido, a planificação de cenários tinha como objectivo imaginar os contornos de um evento para o qual não estavam disponíveis dados empíricos capazes de oferecer uma base a partir da qual actuar. Além desta função, estes últimos seriam também essenciais para gerar conhecimento acerca das vulnerabilidades às quais seria preciso responder.

A partir dos anos 60, este modelo, inicialmente aplicado apenas a um eventual ataque militar de grande amplitude, ganha paulatinamente espaço no planeamento das respostas a outros objectos de risco. As lógicas de *preparedness* passam assim a presidir à contenção e resposta de um grande número de ameaças (*all-hazards planning*): *“Despite its different set of objects, the field of emergency preparedness was structured by the underlying logic of civil defense: anticipatory mobilization for disaster”* (Lakoff 2006, 20).

A aplicação das técnicas associadas a este tipo de racionalidade no planeamento de diferentes desastres culmina, em 1972, nos EUA, na substituição do *Office of Civil Defense* pelo *Office of Civil Preparedness*. Esta mudança, longe de marcar apenas uma simples mudança na designação do organismo que coordena a resposta a situações de crise e emergência, é ilustrativa de uma descontinuidade paradigmática neste campo:

¹³ Ver Sherry (1977).

¹⁴ O grande teorizador desta nova racionalidade foi Herman Kahn, autor de um livro cujo título é precisamente *Thinking the Unthinkable*. Ver Kahn (1985).

“All-hazards planning assumed that for the purposes of emergency preparedness, many kinds of catastrophe could be treated in the same way: earthquakes, floods, major industrial accidents, and enemy attacks were brought into the same operational space, given certain common characteristics. Needs such as early warning, the coordination of response by multiple agencies, public communication to assuage panic, and the efficient implementation of recovery processes were shared across these various sorts of disaster. Thus all-hazards planning focused not on assessing specific threats, but on building capabilities that could function across multiple threat domains.” (Lakoff 2006, 22).

Lakoff contrastava este novo tipo de racionalidade com as anteriores lógicas de *otimização da vida das populações através da segurança desta última*. A ênfase é agora colocada na manutenção dos *sistemas vitais* (nas infraestruturas e redes críticas para o funcionamento da vida social).¹⁵ Neste sentido, o objecto ao qual é necessário garantir inteligibilidade de forma a ser possível de governar não é, por exemplo, a saúde pública (como era o caso na biopolítica descrita por Foucault, que surge no século XIX), mas sim o conjunto de *sistemas vitais* cujo funcionamento é crucial para a manutenção da ordem político-jurídica do espaço soberano. Já não é a população *en tant que telle* que é necessário gerir e governar; o foco do principal problema biopolítico desloca-se da condição de existência dos membros desta última (pobreza, prevalência de determinadas doenças, privação material...) para as infraestruturas críticas sem as quais o regime enfrenta um perigo de dissolução iminente.

A dependência colectiva dos sistemas de circulação que permitem o acesso aos bens e comodidades essenciais para a vida social – como água, electricidade ou redes de transportes – formam os *sistemas vitais* cuja complexificação, que adveio do desenvolvimento industrial e tecnológico, acarretou novas vulnerabilidades (Lakoff e Collier 2010). Uma nova forma de *tecnologia política* assente nas lógicas de *preparedness* pretende assim dar resposta a um grande leque de potenciais riscos “imprevisíveis mas potencialmente catastróficos” (Lakoff e Collier 2010, 244). Deste modo, o objectivo primeiro de um paradigma biopolítico alicerçado nas racionalidades de um modelo de *preparedness* é a gestão preventiva de um objecto desconhecido. Stavrianakis et al. (2016, 6) resumem esta ideia com especial clareza: *“preparedness is not about the regulation or control of the object. It is about capacities for thinking about and responding to low*

¹⁵ *“Unlike population security, it does not develop epidemiological or demographic knowledge. Rather, to assess and improve current preparedness requires techniques for generating detailed knowledge of vulnerabilities in relation to capacities.”* (Lakoff 2006, 31).

probability high consequence events which are outside probabilistic modes of reason". Os autores distinguem esta racionalidade de duas outras – “*safety*” e “*security*” – sublinhando assim o carácter intrinsecamente incerto dos objectos de risco aos quais este último se aplica; a incerteza prende-se não só com o *timing* futuro do seu acontecimento, mas também com a *forma* que esse risco poderá tomar. Ao invés do cálculo probabilístico de um determinado futuro, trata-se aqui de descobrir vulnerabilidades dentro do sistema de modo a mitigar o impacto de um qualquer acontecimento disruptivo (Stavrianakis et al. 2016, 7).

A mudança paradigmática ao nível da construção e gestão dos objectos de risco fez operar uma alteração nas técnicas utilizadas para *prever o imprevisível*, que migraram sobretudo do campo militar para o planeamento de todo o tipo de riscos (Lakoff 2006; Lakoff 2008; Collier 2008).

Lakoff (2008) defende que o planeamento de resposta a um elevado espectro de ameaças (desde ataques terroristas a pandemias de gripe) não se encaixa nem na segurança “militar” da primeira forma de racionalidade nem nas formas de *social insurance* e saúde pública que caracterizam a segunda. Antes, a problematização actual do risco baseia-se na ideia de que as redes e sistemas que compõem a ordem social actual são vulneráveis e necessitam de um constante reforço de forma a que se adaptem a um número crescente de ameaças diversificadas.

A acumulação de estatísticas precisas sobre as condições de vida da população que permitia agir sobre esta no século XIX (Foucault 2004; Hacking 1990) era um dos elementos chave do dispositivo de gestão do risco, associado a este período histórico, a que Lakoff (2015) chama de “*actuarial*”. A rápida produção de dados sobre as populações dos principais países industrializados¹⁶ permitia perceber a distribuição do risco (epidemiológico, nomeadamente) numa determinada população, estando a acção política destinada a gerir e governar essa distribuição através, por exemplo, de medidas de saúde pública. Stephen Collier (2008) fala de um “*archival-statistical knowledge*” para caracterizar o tipo de conhecimento que presidia à problematização do risco no *actuarial device* de Lakoff. Em contraste com este último, uma abordagem diferente relativamente

¹⁶ Ver por exemplo o famoso “*Report of an inquiry into the sanitary conditions of the labouring populations of Great Britain*” de Edwin Chadwick (disponível em <http://www.deltaomega.org/documents/ChadwickClassic.pdf> - consultado a 27 de Novembro de 2016) ou ainda os trabalhos de John Graunt citados em (Bayatrizi 2008).

às potenciais ameaças foi-se desenvolvendo durante o século XX, formando um novo dispositivo que Lakoff denomina de “*sentinel*”. Como o próprio nome indica:

“rather than pointing towards a cost-benefit calculus to guide decisions on intervention, vigilance enjoins action in a precautionary mode: one must act now to interrupt the onset of a potential event or be held accountable later for the results of inaction.” (Lakoff 2015, 45).

Como refere o autor, os dispositivos de *sentinela* tentam responder à extrema volatilidade das ameaças com as quais se sente confrontado o poder político. Tínhamos já situado a emergência deste tipo de racionalidade no contexto americano do pós-guerra, perante a possibilidade incalculável (assim como a natureza imprevisível das consequências) de um ataque nuclear. No entanto, algumas das técnicas que caracterizam este dispositivo podiam já ser encontradas incipientemente noutros contextos, como o desenvolvimento de modelos de protecção face às cheias na Holanda dos anos 20, ou na modelização de perdas materiais relacionadas com sismos nos anos 30 (Collier 2008). Devemos, portanto, realçar que a história das racionalidades associadas à gestão do risco (assim como a história de qualquer outro objecto de estudo) não é linear, tendo os seus pontos de descontinuidade dispersos pelas várias técnicas e práticas que foram moldando a sua forma.

Seguindo o fio condutor dos trabalhos de Lakoff e Collier, a consolidação e difusão dos dispositivos de *preparedness* na segunda metade do século XX, em contexto americano, tem a influência decisiva de Robert H. Kupperman, matemático e director-assistente do *Office of Emergency Preparedness* nas décadas de 60 e 70. Argumenta Lakoff (2008, 409) que Kupperman desenvolveu um interesse particular durante este período no entendimento da estrutura das situações de crise e na sobrevivência das “redes críticas” (*critical networks*).¹⁷ Garantir o funcionamento das mesmas em situação de emergência afigurava-se-lhe como o grande desafio num contexto de crise, sendo o denominador comum que ligava os mais diversos tipos de ameaça. Kupperman falava já em *preparedness* na década de 70, referindo-se à necessidade de criar dispositivos transversais aos diferentes tipos de ameaças, capazes de actuar não a jusante, mas a montante; partindo, no entanto, do princípio da existência de uma incerteza irreduzível no que toca a um grande número de riscos, o autor enfatizava a necessidade de gerar novos

¹⁷ Este termo ecoa na definição que Lakoff e Collier utilizam posteriormente de “sistemas vitais” (*vital systems*).

conhecimentos relativamente às vulnerabilidades internas do sistema que pudessem tornar inteligíveis os riscos aos quais a nação poderia vir a fazer face (Kupperman, Wilcox, e Smith 1975). Uma das técnicas propostas, e que se encontra hoje generalizada entre as entidades de protecção civil, é da realização de simulações e simulacros de modo a tentar antecipar o desenrolar de um evento catastrófico, acumulando simultaneamente conhecimento acerca dos pontos críticos dentro do sistema que necessitam de ser reforçados. O conjunto de operações que visa obter este tipo de conhecimento é apelidado por Collier (2008, 232) de “*assessment through enactment*”.

A rápida expansão deste modo de inteligibilidade dos objectos de risco passíveis de constituir uma ameaça ao funcionamento da ordem social teve especial impacto em determinados sectores da segurança nacional. Um dos campos científicos que tem visto proliferar mais rapidamente análises sob o prisma da *preparedness* é o campo dos Estudos Críticos do Terrorismo. Como notam Claudia Aradau e Rens Van Munster (2007, 91): “*What is new is not so much the advent of a risk society as the emergence of a ‘precautionary’ element that has given birth to new configurations of risk that require that the catastrophic prospects of the future be avoided at all costs.*”

A partir da já referida perspectiva dos autores em termos de governamentalidade, interessa a Aradau e Van Munster estudar a forma através da qual um dispositivo de problematização do risco cria *uma relação específica com o futuro*, que é estabelecida cada vez mais, no caso da prevenção de ataques terroristas, através de técnicas de *enactment* (simulações de ataques, por exemplo) que inscrevem um futuro potencial no presente, *moldando-o antes sequer da sua existência*. Uma característica interessante da sua análise prende-se com o *espectro do possível* que estes dispositivos criam:

“Exercises function in the modality of the future anterior, not as a wager made in the present for changing the future, but as the continuity of a pre-given future back into the present: the next terrorist attack will have been.

[...]

At the same time, in line with ecological systems knowledge, preparedness exercises do not enact unchanged recovery (it is not physical survival that is the main aim of preparedness), but the continuity of a commodified environment of business survival and continuity.” (Aradau 2010, 4,7).

Esta análise vai de encontro aos trabalhos de Lakoff e Collier que sublinham a importância da manutenção dos sistemas vitais aquando de um evento disruptivo. A

perspectiva foucaultiana dos autores leva-os ainda a identificar uma característica fulcral dos dispositivos de *preparedness*: “[how] precautionary risk [acts] as a dispositif that attempts to ‘tame’ the limit and govern what appears to be ungovernable” (Aradau e Van Munster 2007, 107).

Uma postura crítica relativamente às técnicas de *enactment* leva-nos a pensar de que forma criam estes mecanismos as relações que estabelecemos com os futuros possíveis que estes últimos imaginam. Adey e Anderson (2012, 112) chamam a atenção para as diferentes formas, constitutivas dos exercícios de *enactment*, de “tornar presentes” e “ausentes” vários futuros.¹⁸

Acerca da construção das situações de crise e emergência, Ryan Bishop e John Phillips (2002, 102) fazem uma análise onde é possível antever a marca indelével das estratégias de *preparedness* e das suas técnicas de *imaginative enactment*:

“Emergency can be manufactured through an economics that capitalizes on uncertainty by concealing it beneath the polarities of underground and above-ground, friend and foe, figuring an enemy whether there is one or not. The arrival of the event in a state of emergency would thus never have been a surprise (and thus not an event). It would, rather, have been the repetition of the violence of a decision against its own possibility – the perhaps, uncertainty itself, which must be both betrayed and kept within living memory if the decision is to retain its ethical and political basis.”

Os autores fazem uso dos trabalhos de Jacques Derrida para realçar a importância da *condição de incerteza*: o *talvez* que define esta última é a condição de possibilidade de um determinado evento e conseqüentemente da legitimação política das medidas tomadas para lhe fazer face (Derrida *apud* Bishop e Phillips 2002, 100). Deste modo, a incerteza ontológica que caracteriza a problematização do objecto de risco é a condição *sine qua non* da existência do dispositivo de *preparedness* (e das tecnologias que lhe estão associadas).

A utilização deste dispositivo só é possível se uma ameaça *ainda não materializada* for problematizada; no caso desta última não se vir a materializar efectivamente, tal facto é visto como sendo o *resultado da aplicação do dispositivo que presidiu à acção preventiva*. Esta lógica cria um mecanismo circular em que o dispositivo de *preparedness* é ao mesmo tempo autorizado pelo risco e fruto da sua continuidade *ad aeternum*. Como refere Brian Massumi (2010, 54):

¹⁸ Acerca deste ponto, Claudia Aradau (2010, 7) nota, ironicamente: “while the CIA conjures images of a spiritual caliphate, we will still have Amazon.com.”

“The felt reality of threat legitimates preemptive action, once and for all. Any action taken to preempt a threat from emerging into a clear and present danger is legitimated by the affective fact of feat, actual facts aside. Preemptive action will always have been right. This circularity is not a failure of logic. It is a different logic, operating on the same affective register as threat’s self-causing.”

Esta lógica muito particular, que está na base do dispositivo de *preparedness*, revela assim o seu carácter *governamentalizante*; Aradau e Van Munster (2007, 108) resumem este raciocínio, enquadrando-o nos Estudos Críticos do Terrorismo:

“For a governmental approach, what counts is not whether terrorism can be controlled or not, but the dispositif that is being deployed to make action upon the contingent occurrence of terrorism thinkable and practicable. Technologies of intervening upon the future are always failing; their failure is, however, part of governmentality, the very motor of the continuous requirement for new technologies and more knowledge.”

As duas passagens supracitadas podem ser lidas à luz de uma transição biopolítica que problematiza¹⁹ o risco constituindo-o como objecto sobre o qual se podem aplicar um conjunto de técnicas de forma a dar-lhe uma determinada inteligibilidade que o torna governável. Como afirma O’Malley (2004), do ponto de visto governativo, os riscos não são nem reais nem irreais – são formas de imaginar o real de forma a que este possa ser governado. As dimensões contingentes das respostas às situações de emergência podem desta forma ser pensadas como sendo dispositivos de governação (ou governamentalidade) (Collier, Lakoff, e Rabinow 2004); através da formação deste último governar-se-ia não *apesar* da existência de risco mas *através* desta última. O dispositivo de *preparedness* seria a forma de assimilar o risco transformando-o num poder *positivo* e não *negativo*; positivo porque é a existência deste último que possibilita o fortalecimento dos sistemas vitais e a perpetuação de uma determinada ordem social e política. Como refere Brian Massumi (2010, 59) – *“threat has no actual referent”* – e o modo de acção preventivo é um tipo de política que toma o risco como seu objecto. Ao fazê-lo, este dispositivo captura o potencial de cada ameaça e transforma-o num poder seu, criando – como sugere Massumi – *“an actual object of power”* (*ibid.*).

¹⁹ Acerca do conceito de *problematização* que temos aqui utilizado, este é emprestado a Michel Foucault (1994b, 670): *“problématisation ne veut pas dire représentation d’un objet préexistant, ni non plus création par le discours d’un objet qui n’existe pas. C’est l’ensemble des pratiques discursives ou non discursives qui fait entrer quelque chose dans le jeu du vrai e du faux et le constitue comme objet pour la pensée (que ce soit sous la forme de la réflexion morale, de la connaissance scientifique, de l’analyse politique, etc.)”*.

Seguindo a linha de raciocínio que temos até aqui vindo a desenvolver, torna-se mais clara a razão pela qual se tem assistido a uma assimilação de vários tipos de risco sob o mesmo tipo de problematização, como referem muitos dos autores aqui citados. Stephen Collier e Andrew Lakoff, através da utilização do termo *sistemas vitais*, fornecem a contribuição essencial para o entendimento deste fenómeno, na medida em que o foco da atenção governativa passa da *causa* da ameaça para o *impacte* que esta produz nos sistemas vitais (Aradau e Van Munster 2012). Como refere Ronald Perry:

“It is not the hurricane wind or storm surge that makes the disaster; these are the sources of damage. The disaster is the impact on individual coping patterns and the inputs and outputs of social systems ... Vulnerability ... is to be found in social structure and disruption is the outcome of vulnerability.” (Perry apud Aradau e Van Munster 2012, 25).

Deste modo, o “*acting out*” do futuro – o *imaginative enactment* de que fala Stephen Collier (2008) – tem como objectivo a mitigação do impacte e aumento da resiliência dos sistemas vitais e como tal pode ser aplicado a qualquer situação catastrófica. Podemos assim argumentar que as várias potenciais situações de crise (ambiental, epidémica, terrorista...) fazem parte de um mesmo problema; deste modo, uma epidemia não seria uma questão de saúde pública, mas uma questão *político-jurídica*, na medida em que é a manutenção da ordem social e política que está em causa.

Contra Beck, que referia a impossibilidade de gerir os novos riscos induzidos pela complexificação dos sistemas produtivos à escala global, sublinhamos a forma através da qual se governam riscos virtualmente incalculáveis: a criação de um dispositivo de *preparedness* em grande medida baseado em novos modos de problematização dos objectos de risco, transformando estes últimos em poderes *positivos* (na medida em que são passíveis de utilizar em contexto governativo).

As dinâmicas actuais de problematização do risco que temos até aqui vindo a esboçar criam um objecto de risco que não é somente *indiscriminado*, mas também *indiscriminável* (Massumi 2009); a multiplicação dos focos de criação de instabilidade, assim como a interpenetração entre causas “naturais” e “antropogénicas” esbatem as fronteiras entre o cultural e o natural, fazendo de cada um dos objectos de risco um *híbrido* no sentido latouriano.²⁰ Percebe-se, à luz destas transformações, a utilização de uma mesma matriz de racionalidade que assimila terrorismo, desastres naturais ou epidemias,

²⁰ Acerca da noção de *híbrido* ver, nomeadamente, (Latour 1993).

pensando na sua contenção e combate utilizando diferentes técnicas, mas convergindo crescentemente na sua problematização.

Seguindo a linha temporal de Collier (2008) já aqui citada – que faz referência ao aparecimento das lógicas de *preparedness* em contexto militar no pós-guerra – compreende-se também a utilização de uma retórica lexical bélica, por exemplo, no contexto epidemiológico (Massumi 2009, 160). A respeito da evolução das matrizes utilizadas para pensar a saúde pública em contexto de risco de terrorismo biológico, Lyle Fearnley (2005) identifica novos mecanismos utilizados hoje no contexto da vigilância sindrómica que nascem da assimilação entre bioterrorismo e novos fenómenos epidémicos; argumenta o autor que o pós-guerra aproximou os aparelhos técnico-políticos da segurança nacional e da saúde pública de forma a que os dispositivos hoje utilizados não estão desenhados para compreender as causas das diferentes situações de emergência²¹, mas sim para – nas palavras do autor – “*shorten the time from absolute chaos to controlled disorder*” (Fearnley 2005, 31). Esta alteração deve-se sobretudo ao entendimento que faz o poder político da *natureza*. Os perigos intrinsecamente presentes na *natureza* fundem-se com a acção humana passando a ser virtualmente impossível discernir as causas e agir directamente sobre elas. Nas palavras de Brian Massumi (2009, 159–60), que resumem esta ideia:

“A base redefinition of nature is required outside any categorical opposition to the cultural, social or artificial. The overall environment of life now appears as a complex, systemic threat environment, composed of subsystems that are not only complex in their own right but are complexly interconnected.

[...]

Given the interconnections, a disruption in one subsystem may propagate into others, and even cascade across them all, reaching higher and wider levels of amplification, up to and including the planetary scale.

[...]

The potential of threat is already, in the waiting, an incipient systemic disruption.”

Esta última frase do filósofo canadiano sublinha o carácter inerentemente disruptivo do risco sob o prisma da biopolítica actual. Num mundo de objectos híbridos não é sobre a causa dos fenómenos que se actua mas sim sobre as potenciais consequências

²¹ Em grande medida devido à multicausalidade intrínseca de cada fenómeno com potencialidade disruptiva de que fala Massumi (2009).

que estes acarretam. Extremando esta linha de raciocínio, Eugene Thacker (2009) argumenta que o poder de disrupção de um objecto de risco potencial é tanto maior quanto melhor funcionar o sistema económico e social actual. Neste sentido, o autor dá o exemplo de uma epidemia, concluindo que o que distingue um fenómeno epidémico de um outro, endémico, é precisamente a rede de circulações que opera em seu redor; nas palavras de Thacker (2009, 149):

“An epidemic can only be an epidemic – and not simply ‘endemic’ – if all circulations are flowing, if the networks of trade and travel are correctly functioning. Nothing ‘fails’ – indeed, everything is working perfectly; but it is for this very reason that nothing fails that everything can fail, that everything is vulnerable. In a sense, the threat is less the microbe in itself than the networks or circulations themselves.”

Numa outra análise, o autor argumenta que o combate feito às novas doenças infecciosas nas últimas décadas, tendo já subjacente uma lógica de *preparedness*, poderia ser definida como uma batalha em tempo real entre dois tipos de redes: por um lado uma rede biológica que opera através do contágio do agente infeccioso, exponenciada pelos meios de transporte actuais, e por outro, uma rede informática de circulação em tempo real de dados relativos à vigilância epidemiológica facilitada pela coordenação transnacional supervisionada por organismos como a Organização Mundial da Saúde. A *biodefesa* actual poderia assim ser descrita como um mecanismo de “*networks fighting networks*” (Thacker 2005).

Um dispositivo de *preparedness* assenta na normalização de um *estado de excepção* na medida em que o risco está imbuído nas redes que subjazem ao bom funcionamento dos sistemas vitais. Desta forma, a preparação para um evento excepcional não conhece fronteiras espaciais e temporais estanques: face à indeterminação (e indiscriminabilidade) do objecto de risco, o poder político responde com um dispositivo sentinela, transversal e *positivo*. Mais do que uma “retaliação” a um objecto de risco, trata-se aqui da criação das circunstâncias nas quais ele pode irromper, fazendo de cada investida disruptiva uma força criadora que alimenta o dispositivo.

1.4 Epidemias e Segurança

“As well as making the past comprehensible in more complex and critically informed ways, we understand that a fundamental purpose of history is to make the present strange.” (Bashford e Hooker 2014, 3).

A partir das últimas décadas do século XX, uma atenção redobrada tem sido dada à emergência e reemergência de novas doenças passíveis de constituir ameaças epidémicas ou pandémicas; em grande parte destes casos há uma dificuldade crescente em discernir a causa e a relação que algumas das patologias emergentes estabelecem com os humanos, os animais ou as plantas (DaSilva e Iaccarino 1999). O emaranhado de encadeamentos presente no aparecimento de novas doenças infecciosas torna virtualmente impossível a sua redução uni-causal, sendo necessário considerar mudanças ecológicas, sistemas produtivos agrícolas, factores demográficos e geográficos relacionados com as populações humanas e animais, assim como as mutações inerentes à natureza de cada um dos agentes patogénicos, para referir apenas alguns dos elementos que compõem as múltiplas teias que presidem ao aparecimento de fenómenos epidémicos.

Morens, Folkers, e Fauci (2008) retraçam a história de algumas das pandemias que marcaram o curso da História, referindo a descrição da Praga de Atenas de 430 A.C. que faz Tucídides, constituindo a sua narrativa um dos primeiros testemunhos clínico-epidemiológicos da emergência de uma epidemia.²² Eugene Thacker (2009) refere também a descrição do pensador grego sublinhando uma outra dimensão presente na narrativa, para além da de questão clínica, que se prende com as consequências sociais da epidemia na vida política de Atenas. Neste sentido, tanto o corpo físico daqueles que sofreram com os efeitos do vírus quanto o corpo social em vias de desmoronamento são objecto da preocupação de Tucídides.

Muitas outras doenças infecciosas foram alvo de registos historiográficos mais ou menos detalhados, suscitando ainda hoje inúmeros debates relativamente às suas causas e aos efeitos que produziram; entre elas, as epidemias de varíola, de febre amarela ou mais recentemente a pandemia do HIV têm mobilizado a atenção e análise de campos científicos como a história, a antropologia ou a epidemiologia e a medicina. A crescente importância dada ao estudo da saúde pública, nomeadamente a partir da segunda metade de século XX, levou ao cruzamento de análises de diferentes disciplinas, tendo o interesse das ciências

²² Ver Tucídides (2010).

sociais nos fenómenos biológicos levado a diferentes problematizações da *doença*, tentando conferir a esta última uma dimensão social irreduzível.

J. Hays (2010) aponta a influência dos trabalhos de Michel Foucault nas abordagens históricas que sublinham o carácter constructivista dos fenómenos patogénicos, indissociavelmente ligados a uma história paralela de estigmatização, exclusão e isolamento social. Apesar da manifestação real dos efeitos produzidos por uma determinada doença, a forma através da qual esta última é problematizada de forma a ser combatida e governada é irreduzivelmente política; Foucault (2004) dá o exemplo de três epidemias – a lepra na Idade Média, a peste negra no século XIV e a varíola no século XVIII – de modo a ilustrar a evolução das tecnologias de poder que presidem à problematização de cada um destes eventos epidémicos.

Não sendo, no entanto, objecto deste estudo, muito poderia ser discutido acerca do conceito de *doença*, e nomeadamente da dimensão ontológica da problematização desta última em contexto político. A interpenetração entre a história social e política e a medicina é rica em exemplos de volatilidade ontológica dos fenómenos patogénicos. Uma concepção positivista trata estes últimos como sendo o resultado de um conjunto de sintomas manifestamente reconhecíveis e que conduz o organismo humano a um estado de falência e em última instância, à morte. Este entendimento acarreta consequências do ponto de vista ontológico, já que a doença é vista como sendo *exterior* ao corpo, podendo ser comparada a um inimigo potencialmente perigoso que provoca uma *anormalidade* física ou mental no corpo atacado (Hays 2010, 3). No entanto, as imbricações entre a designação de um determinado fenómeno como sendo patológico e o contexto social e político no qual este último se insere tem levado à elaboração de críticas pós-positivistas que sublinham a dimensão social da medicina e das ciências que lhe são adjacentes.²³

Relativamente às doenças epidémicas, tratadas neste trabalho como sendo o objecto de risco a considerar, estas têm também sido objecto de múltiplas reflexões do ponto de vista historiográfico, sendo a sua definição, também ela, altamente volátil; por oposição às doenças endémicas – presentes, ou prevalentes, de maneira relativamente constante numa determinada população – as doenças epidémicas constituem fenómenos patológicos cujo aparecimento é inesperado, afectando uma população durante um período de tempo

²³ Acerca deste ponto, podemos pensar na classificação, até 1990, por parte da OMS, da homossexualidade enquanto doença ou ainda nas controvérsias recentes que envolveram a discussão das causas da epidemia do HIV.

específico. Como nota Hays (2005; 2010), a definição deste termo está rodeado de uma imprecisão que advém da natureza intrinsecamente volátil dos fenómenos aos quais se refere; não há, assim, uma definição estanque que balize de forma exacta a dispersão geográfica e a prevalência de uma determinada doença para que esta possa ser considerada como epidémica, da mesma forma que a passagem desta última para a categoria de pandemia está também ela envolta em considerações subjectivas. A análise de Thacker (2009, 149) já aqui discutida põe a nu algumas das tensões presentes na definição de epidemia - sublinhando precisamente o carácter paradoxalmente endémico dos fenómenos epidémicos, devido à rede de comunicações e transportes que constitui a ordem global actual.

Estas questões não serão, no âmbito deste projecto, objecto da reflexão que um estudo exaustivo necessitaria; é no entanto essencial reiterar a existência de interpenetrações permanentes entre os fenómenos patológicos (tanto endémicos como epidémicos, assim como as fronteiras que separam os dois) e os contextos sociais e políticos nos quais estes se desenvolveram.

Do ponto de vista da sociologia crítica e do estudo dos dispositivos de governamentalidade dos Estados ocidentais, interessa sobretudo tentar perceber – retrçando os passos, inquirindo o presente e passado das racionalidades técnico-políticas – quais as formas que tomaram as estratégias de prevenção e contenção de doenças epidémicas e pandémicas. A partir do momento em que os riscos colocados por estes fenómenos extravasaram as fronteiras dos Estados-nação que esta história se tornou inexoravelmente imbricada nas dinâmicas das relações internacionais. Como refere Alison Bashford, cujo trabalho incide precisamente nas interconexões entre geografia e medicina:

“The domain of health and disease regulation was by no means incidental to the consolidation of nineteenth and twentieth-century territorial nation-states and to the related phenomenon of international relations. Historians have rightly detailed the quarantine and so-called ‘sanitary’ conferences of the mid to late nineteenth century, as the direct precursors to the early twentieth-century international organizations of health, and to the evolution of Westphalian systems in practice.

[...]

The history of world health cannot be understood as anything but merged formations of colonial, national, and ‘world’ politics, played out on specific local ground.” (Bashford 2014, 3-4).

A história das relações internacionais – e particularmente do colonialismo – está assim intimamente ligada ao desenvolvimento de uma “saúde global”, sendo esta última indissociável das estruturas do *sistema-mundo* vigentes. Bashford (2014) argumenta ainda que a hierarquização do sistema internacional é o pano de fundo sobre o qual o combate aos fenómenos epidémicos à escala global foi travado, na medida em que as ameaças microbiais se tornaram globais a partir do momento em que o seu impacto foi sentido nos países do capitalismo tardio, nomeadamente nos Estados Unidos. Os ataques de antraz, a ameaça da síndrome respiratória aguda grave e as pandemias de gripe a partir dos anos 90 operaram um basculamento na problematização da questão do contágio e dos potenciais vectores de instabilidade: a ênfase historicamente colocada na figura do migrante e do refugiado enquanto hospedeiro de ameaças infecciosas passa a abarcar também o turista e o “homem de negócios”; o *timing* do aparecimento de muitas destas novas ameaças (imediatamente após os ataques do 11 de Setembro) faz confluír os diferentes tipos de riscos, como foi argumentado ao longo do capítulo anterior.

Neste sentido, Claire Hooker (2014) fala de um “novo normal” para designar o estado de *preparedness* constante e transversal a todos os cidadãos nos Estados ocidentais aberto pela dinâmica a que faz referência Alison Bashford. Também David Fidler (2014) analisa as relações históricas entre segurança e doenças infecciosas e, tal como Andrew Lakoff e Stephen Collier (2010), situa a “colisão entre os mundos da segurança e da saúde pública” (Fidler 2014, 202) no pós-guerra e nomeadamente no contexto político que emergiu da Guerra Fria. A hipótese explorada pelo autor é a de que é o encontro entre estes “dois mundos” que cria os dispositivos aos quais colocamos hoje a etiqueta de *biossegurança*. Do ponto de vista da racionalidade estatal, Fidler justifica do seguinte modo a *mise en place* deste dispositivo, sob um princípio de “sinergia”:

“[...] strengthening public health through biosecurity policy would achieve the dual purpose of defending against bioweapons and protecting societies from naturally occurring infectious diseases. An implication of the synergy thesis is that biosecurity policy does not have to choose between security and public health or between defense against bioterrorism and protection from infectious diseases.” (Fidler 2014, 207).

Esta análise converge ainda com a de Melinda Cooper (2006, 113), que chama a este processo “*the biological turn in the War on Terror*”:

“For US defence, it seems, the frontier between warfare and public health, microbial life and bioterrorism, had become strategically indifferent. To be effective at all, the war on terror would need to arm itself against the generic microbiological threat, from wherever it might emerge.” (Cooper 2006, 113–14).

Para a autora, o corolário decorrente do esbatimento das fronteiras entre biomedicina e guerra é a redefinição necessária das análises, simultaneamente nos campos da saúde pública e da biossegurança. Neste sentido, ampliar o cânone da intersecção dos estudos nestes diferentes domínios leva a problematizar, no caso de Cooper (2006, 130), a “colusão entre as políticas da vida neoliberais e a imposição de um estado de guerra permanente”.

À biopolítica ao nível global preside uma lógica higienista fundada no período entre-guerras, assistindo-se a um “movimento e migração em direcção à saúde e às práticas de higiene regulatórias [no plano internacional]” (Bashford 2006, 82). A autora completa este raciocínio afirmando que: *“policing national territory was rarely about complete exclusion, historically or currently. Rather, both in quarantine and immigration domains, it was usually about monitoring entry and selectively including”* (Bashford 2014, 7). Este raciocínio entronca, por um lado, na selecção dos fluxos e circulações que refere Foucault (2004), e por outro nas análises de Thacker (2005) acerca das redes de comunicação cibernética que caracterizam o momento biopolítico actual.

Uma outra questão, central para o entendimento das epidemias como fenómeno constitutivo da biopolítica, prende-se com a ideia de *contágio*. Bashford e Hooker (2014) analisam o termo à luz das mudanças na governamentalidade dos Estados ocidentais, sublinhando a sua importância; nas palavras das autoras: *“this fantasy of controlling contagion, this ‘dream of hygienic containment’, has strongly marked modern western history and culture”* (Bashford e Hooker 2014, 2).

Enquanto *vulnerabilidade*, a ideia de contágio está fortemente enraizada na cultura ocidental como a quebra de uma barreira, de um dique cujo objectivo é o de conter uma potencial ameaça. As autoras notam, de forma interessante, a dupla ressonância social do termo nas sociedades ocidentais:

“The capacity of ‘contagion’ to simultaneously function as deeply resonant metaphor for the circulation of social, moral or political dangers through a population, and as visceral, horrible infection...”

[...]

Contagion signifies the dangers circulating in social bodies and in population – actual viruses and bacteria, ‘contagious’ morals and ideas, social dangers rethought as bodily infectiveness.” (Bashford e Hooker 2014, 5,10).

Esta ideia ecoa desde logo nas observações de Tucídides (2010) acerca da Praga de Atenas, na assimilação entre o vírus que ataca a população e a degenerescência do corpo social da *polis*.

Uma postura pós-positivista – e nomeadamente na sua forma pós-estruturalista – obriga a uma atenção particular aos pontos de contacto (e de *contágio*) entre os objectos e os arquipélagos de saber(es) que presidem à problematização dos mesmos. Assim, o estudo de uma epidemia enquanto objecto de risco deve questionar as fronteiras que constituem este último, atentando nas relações que se estabelecem entre os fenómenos *naturalizados*, ou *entendidos como sendo materiais* e aqueles muitas vezes remetidos para a esfera *cultural* ou *social*.

1.5 Pandemia da Gripe

“Question: *How could the nonexistence of what has not happened be more real than what is now observably over and done with?*” (Massumi 2010, 52).

Tínhamos começado por referir, no início do anterior capítulo, o crescente interesse – político, técnico e científico – pelas doenças infecciosas enquanto ameaças a vários níveis que se verificou nas últimas décadas. A renovação do interesse por este tipo de fenómenos acompanha, de forma natural, o (re)surgimento dos mesmos à escala global. Howard Philips (2014) constatou a recente “explosão” da historiografia da Gripe Espanhola de 1917, assim como a abertura às ciências sociais das análises em torno deste acontecimento. A este respeito, também os artigos de Franco-Paredes et al. (2009) e Morens e Fauci (2007) tentam reconstruir a crise pandémica da segunda década do século XX e estabelecer paralelos com a pandemia de 2009, atestando o renovado interesse por esta temática, como argumenta Philips (2014).

Relativamente à pandemia da gripe²⁴, há uma extensa literatura que documenta os grandes momentos epidémicos ao longo da História. Não tendo por objectivo este capítulo passar em revista todos esses acontecimentos, é no entanto importante referir particularmente o trabalho do historiador J. Hays (2005), mencionado já no anterior capítulo. O autor faz referência a várias ondas epidémicas e pandémicas ao longo dos últimos três séculos, situando o seu aparecimento num determinado contexto social e político. Patente ao longo de toda a descrição do historiador americano fica a importância de traços governativos que poderíamos classificar como *proto-biopolíticos*, na medida em que a “medicalização” das sociedades que acompanhou as respostas aos fenómenos epidémicos ao longo da História se pautou por sucessivos acréscimos no raio de acção biopolítica estatal. Deste modo, esta história fica inevitavelmente atravessada pelas dinâmicas do poder político ocidental.²⁵

A pandemia da gripe de 2009, que ficou amplamente conhecida como “Gripe A (H1N1)” é um evento central para o estudo dos dispositivos de *preparedness* actuais; esta última teve o seu foco inicial no México durante o primeiro trimestre de 2009, propagando-se em poucas semanas e todo o globo. A estirpe rapidamente identificada –

²⁴ *Influenza* é o termo geralmente utilizado em língua inglesa, emprestado ao italiano, cuja tradução literal corresponde à palavra portuguesa *influença*.

²⁵ A este respeito, ver o capítulo intitulado “*Disease and Power*” em Hays (2010, 283-313).

H1N1 – de origem suína, caracterizava-se pelo seu poder altamente contagiante, pelo que os organismos nacionais e supranacionais de saúde pública, tendo ainda presentes na memória recente os eventos da gripe aviária de 2005, dedicaram uma atenção imediata à expansão abrupta do vírus.

Antes de dedicarmos a nossa atenção aos eventos de 2009, que constituem um espaço privilegiado de estudo das estratégias de combate e contenção da gripe pandémica, faremos uma breve introdução ao vírus da gripe enquanto ameaça pandémica irreduzível.

Sendo a zoonose mais frequente, o vírus da gripe está presente em várias espécies de mamíferos e aves. A transferência para a esfera biológica humana explica-se, segundo Cunha (2004), através da domesticação de algumas destas espécies e da concentração humana em centros urbanos. Apesar da sua morbidade elevada, os fenómenos gripais epidémicos são normalmente caracterizados por taxas de mortalidade relativamente baixas. No entanto, o aparecimento cíclico de novas estirpes e a ausência de imunidade por parte da grande maioria da população aumenta a probabilidade da transmissão do vírus entre indivíduos saudáveis e relativamente jovens; deste modo, num curto espaço de tempo, um grande número de comunidades humanas geograficamente distantes pode ficar infectada de maneira imprevisível (Devereaux 2015).

O facto de, contrariamente ao que acontece com os fenómenos de gripe sazonal, as estirpes gripais pandémicas não se desenvolverem através de uma mutação de um vírus já existente, confere-lhes um carácter particularmente imprevisível, sendo que a imunidade de uma determinada população adquirida através do contacto com outras estirpes gripais não é suficiente para combater a pandemia (Potter e Jennings 2011). Alana Devereaux (2015, 1789) elenca alguns dos factores que contribuem para o carácter constitutivamente volátil das pandemias de gripe: “a sua estrutura viral original, a suscetibilidade humana acrescida, a vulnerabilidade de populações mais jovens e a imprevisibilidade do seu aparecimento”.

O desenvolvimento de novas estirpes gripais, longe de ser um fenómeno inteiramente atribuível ao normal curso das dinâmicas de mutação naturais, é fruto de processos ecológicos, sociais, tecnológicos que estão imbricados em qualquer ecossistema. Neste sentido, podemos aqui retomar a discussão de Brian Massumi (2009) acerca da interpenetração e indiscernibilidade de fenómenos *humanos e naturais*. Esta ideia fica bem patente no título de uma recente obra de Rob Wallace – *Big Farms Make Big Flu* – que

explora a história da influência da indústria agropecuária por detrás da emergência da gripe aviária. Nas palavras do autor:

“Humans have built physical and social environments, on land and in the sea, that have radically altered the pathways along which pathogens evolve and disperse.

[...]

Pathogens, however, are no mere protagonists, battered to and fro by the tides of human history. They also act of their own volition, if you’ll excuse the anthropomorphism. They display agency. And they have by virtue of their evolutionary changes forced agribusiness to the bargaining table, a place where that ilk, given their successes, think they excel. The resulting agreement is written as no treaty or contract nor even in anything we would recognize as communication. It is found instead in a form of xenospecific convergence.

[...]

No virus engineered in a lab, no plan to purposely spread influenza, but a conspiracy of man and microbe nonetheless, with humanity and many a wildlife population at stake.” (Wallace 2016, 12–13).

Podemos assim, utilizando a gramática de Latour, falar num *híbrido*; num objecto multidimensional, cujo aparecimento excede a univocidade à qual é muitas vezes reduzido. Numa mesma linha argumentativa, a obra de Mike Davis (que antecede o trabalho de Wallace) – *The Monster At Our Door* – tornou-se uma das principais referências para a compreensão dos eventos de 2004 e 2005. A passagem seguinte vai de encontro à reflexão posterior de Rob Wallace:

“The essence of the avian flu threat, as we shall see, is that a mutant influenza of nightmarish virulence – evolved and now entrenched in ecological niches recently created by global agro-capitalism – is searching for the new gene or two that will enable it to travel at pandemic velocity through a densely urbanized and mostly poor humanity. This is a destiny, moreover, that we have largely forced upon influenza. Human-induced environmental shocks – overseas tourism, wetland destruction, a corporate ‘Livestock Revolution’, and Third World urbanization with the attendant growth of megaslums – are responsible for turning influenza’s extraordinary Darwinian mutability into one of the most dangerous biological forces on our besieged planet. Likewise, our terrifying vulnerability to this and other emergent diseases has been shaped by concentrated urban poverty, the neglect of vaccine development by a pharmaceutical industry that finds infectious diseases ‘unprofitable’, and the deterioration, even collapse, of public-health infrastructures in some rich as well as poor countries.” (Davis 2006, 25–26).

Toda a obra de Davis gravita em torno da multicausalidade da epidemia de H5N1, expondo as várias facetas da sua emergência, obscurecidas por múltiplos interesses (a maioria tendo por base, à semelhança do trabalho de Wallace, o “agro-capitalismo”).

No que toca ao vírus H1N1 de 2009, tratou-se da primeira emergência pandémica do século XXI, tendo os primeiros casos de contágio humano sido detectados no México em Fevereiro e Março; durante as semanas que se seguiram, assistiu-se a uma rápida expansão do vírus, atingindo uma expressão planetária num curto espaço de tempo. A 9 de Junho estavam confirmados casos em 73 diferentes países (nomeadamente no hemisfério Norte), pelo que dois dias depois a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou a ameaça pandémica para o nível mais elevado, tendo-se seguido um ano de intervenções de saúde pública à escala planetária. A 11 de Agosto de 2010, e com cerca de 18.500 mortes confirmadas em laboratório, a OMS anuncia formalmente o término da pandemia, seguindo-se uma fase pós-pandémica marcada por uma onda de críticas relativamente à severidade da epidemia, assim como à decisão de declarar o evento como sendo uma pandemia.

Uma das críticas mais veementes, tendo sido alvo de uma ampla exposição mediática, foi formulada pelo Conselho da Europa através da publicação de um relatório com o título *“The handling of the H1N1 pandemic: more transparency needed”*.²⁶ O relatório argumenta que a declaração de pandemia da OMS não tinha suficiente base científica para ser tomada, acusando esta última de ceder a pressões corporativas por parte da indústria farmacêutica, realçando os gastos desmesurados de recursos no combate a uma epidemia que acabou por se revelar em grande medida menos severa do que aquilo que podia fazer crer a actuação da OMS. Esta última refutou as acusações do órgão europeu, reiterando ainda a necessidade de actuar preventivamente perante uma ameaça extremamente volátil (Katz e Fischer 2010).

Esta última questão, relativa à actuação preventiva, é discutida por Sudeepa Abeysinghe (2014), precisamente no âmbito da acção da OMS no quadro da pandemia de 2009. A autora argumenta que a linha narrativa da OMS reflecte a natureza da ciência contemporânea relativamente ao risco, articulando a sua análise com a noção de “ciência pós-normal” de Funtowicz e Ravetz (1993). Segundo Abeysinghe (515-18):

“The conditions of post-normal science were [...] pivotal to the WHO’s public representation of risk.

[...]

²⁶ Disponível em: http://assembly.coe.int/committeedocs/2010/20100604_h1n1pandemic_e.pdf. Consultado a 13 de Janeiro de 2017.

Within its public announcements, the institution emphasized the inconsistency of H1N1.

[...]

The ‘science’ surrounding the risk of H1N1 was incomplete – but more importantly, the WHO acknowledged this incompleteness, rather than representing a strong and consistent risk communication narrative.”

Esta análise parece indicar uma alteração significativa na construção do objecto de risco por parte da OMS, assumindo esta última o carácter intrinsecamente instável do risco epidémico. Assim, a constante incompletude e indeterminação do objecto de risco que deu origem à narrativa da OMS são vistas como uma consequência das estruturas de investigação científica a partir das quais esta última actuava. A autora considera que a construção narrativa do risco de uma gripe pandémica demonstra a incerteza que gravita em torno do objecto científico portador desse risco. Deste modo, a perspectiva da OMS faria prova de uma “ciência pós-normal”.

Há, no entanto, uma dimensão que tem sido aqui discutida ao longo dos últimos capítulos, e à qual Abeysinghe não confere a importância que, no nosso entender, lhe deveria ser atribuída. A questão biopolítica que envolve a construção do risco é referida ao longo do artigo, mas sem nunca merecer uma análise aprofundada, remetendo-se a aplicação preventiva de medidas de saúde pública para a esfera do conhecimento científico. Podemos, pois, argumentar, numa direcção diferente daquela que segue a autora, que *as lógicas de preparedness que foram seguidas podem indicar não um basculamento no entendimento epistemológico do conhecimento científico, mas sim um modo de problematização o objecto de risco que se inscreve na continuidade das análises de Lakoff e Collier.*

Ainda que concordando com o argumento de Abeysinghe relativamente ao carácter actual dos objectos de risco, de origem e natureza crescentemente indecifráveis, uma análise mais exaustiva do risco, seguindo a linha epistemológica que até aqui tem vindo a caracterizar este ensaio, necessitaria de ter em conta o carácter *governamentalizante* dos dispositivos de *preparedness*; assim, mais do que considerar que a narrativa da OMS é fruto da complexificação natural dos objectos de risco, sublinhamos a importância de *tomar o objecto como sendo irredutivelmente indeterminado*, condição *sine qua non* da aplicação de um dispositivo de *preparedness* alicerçado na assimilação de diferentes riscos numa mesma matriz de racionalidade.

É nesta linha que se inscreve o trabalho de Theresa MacPhail (2014), que sublinha a *utilização estratégica da incerteza com efeitos positivos* por parte da OMS durante a pandemia da gripe de 2009 (2014, 59). A autora argumenta que a legitimidade científica não foi enfraquecida precisamente devido à utilização desde a primeira hora, por parte da OMS, de noções como incerteza, imprevisibilidade e volatilidade, que esta última remeteu para o estatuto biológico do vírus, alienando de certa forma a sua responsabilidade na caracterização científica da ameaça.²⁷

Fazendo uma analogia com os trabalhos acerca das lógicas de *preparedness* enquanto matrizes governativas, a incerteza irredutível da ameaça pandémica não se reduz à natureza ontológica do vírus que lhe subjaz, mas apresenta um carácter *positivo* na medida em que é *possibilitadora* da aplicação de medidas biopolíticas que fundam a sua legitimidade na construção e perpetuação de um princípio de incerteza. Atentemos na seguinte passagem:

“The construction of sustained uncertainty – both now and in the immediate future – provides scientists with a certain flexibility, a manoeuvrable bracketing of the future that is used to help control the present moment, a narrative tool for both gaining and retaining scientific authority during an outbreak of infectious disease. What cannot be known now can be further researched, it can be known later. In this deft move, a certain amount of biological uncertainty does not trouble scientific authority, but helps to further generate it.” (MacPhail 2014, 71).

Este excerto aponta para a utilização estratégica da *indeterminação constitutiva* do objecto de risco por parte da comunidade científica como garantia de legitimidade numa situação onde esta última não consegue fornecer respostas concretas num contexto politicamente tenso. Podemos estender o raciocínio da autora para lá das fronteiras do conhecimento científico argumentando que esta estratégia está na base das lógicas de *preparedness* utilizadas pelo Estado em momentos de crise e de ameaça potencialmente disruptiva. A mesma “manobra” é empregada politicamente de forma a *gerir* um futuro que ainda não existe, mas cuja existência se quer moldar no presente. A síntese destas duas leituras de uma mesma estratégia pode ainda reforçar a perspectiva pós-positivista do

²⁷ Theresa MacPhail (2014, 61) faz uma importante distinção entre os conceitos de *incerteza* e de *ambiguidade*. Nas palavras da autora: “*ambiguity here is used to refer to the opacity inherent to the production of scientific information, whereas uncertainty is used to denote an ontological property of the knowledge produced about the virus itself.*” Esta clarificação é importante na medida em que MacPhail separa a natureza ontológica atribuída ao conhecimento científico do objecto, por parte da OMS (de que esta última se serviu), podendo desta forma considerar a sua utilização estratégica.

conhecimento científico, segundo a qual as esferas da ciência e da decisão política estão inexoravelmente enredadas.

Interlúdio: Ontologia / Epistemologia / Metodologia ou a importância de aprender a discernir linhas de fuga em espaços fechados

“Je ne peux pas m'empêcher de penser à une critique qui ne chercherait pas à juger, mais à faire exister une œuvre, un livre, une phrase, une idée ; elle allumerait des feux, regarderait l'herbe pousser, écouterait le vent et saisirait l'écume au vol pour l'éparpiller. Elle multiplierait non les jugements, mais les signes d'existence ; elle les appellerait, les tirerait de leur sommeil. Elle les inventerait parfois ? Tant mieux, tant mieux.” (Foucault 1994b, 106).

“How far can one go by suspending the common sense hypothesis that the existence of a social realm offers a legitimate frame of reference for the social sciences?” (Latour 2007, 12).

“I would like to divest concern with method of its inheritance of hygiene.” (Law 2004, 9).

Na formulação do título deste capítulo incluímos uma tríade cujo tratamento analítico se encontra comumente separado; usualmente, cada uma destas questões está delimitada por um perímetro que lhe é próprio, intransmissível e intocável (de forma a evitar contágios analíticos). Se as questões epistemológicas e metodológicas são de tratamento obrigatório no âmbito de um trabalho científico, a palavra ontologia fica muitas vezes reservada a domínios particulares, escapando ao tratamento sociológico, julgada como sendo um extravasamento das fundações tão arduamente alicerçadas no seio da tradição da sociologia. O nosso intuito, ao incluir este capítulo no trabalho, não se prende com a discussão de cada um destes termos; tampouco ambicionamos acrescentar novos contributos aos debates em torno das fronteiras filosóficas e analíticas que balizam as reflexões acerca das questões ontológicas, epistemológicas e meta-metodológicas. Pretendemos, no entanto, clarificar as posições até aqui esboçadas, consolidar o arquipélago de sentido que subjaz a este trabalho e discuti-lo brevemente. Este exercício reflexivo deve assim ser lido como uma glosa indispensável ao prosseguimento da nossa análise. Se, no decorrer do mesmo, as fronteiras que usualmente delimitam o cânone do objecto sociológico forem ligeiramente ultrapassadas, prometemos corrigir o desvio nos capítulos que se seguem.

Num artigo de 2004, Bruno Latour debruça-se sobre o fracasso da teoria crítica no âmbito do projecto de emancipação social que presidiu a todas as etapas da sua fundação e posteriores desenvolvimentos.²⁸ A reflexão do antropólogo francês converge com a análise

²⁸ Ver Latour (2004).

de Jacques Rancière acerca da mesma questão, sublinhando este último a necessidade de uma reconfiguração no seio da ciência crítica, partindo de pressupostos diferentes acerca dos objectos estudados: “*dessiner une nouvelle topographie du possible*” (Rancière 2008, 55), nas palavras do autor. A esta nova postura relativamente ao objecto, Latour apelida-a de passagem dos “*matters of fact*” aos “*matters of concern*”; segundo este último, a renovação da atitude empírica deve assentar na compreensão das “condições de possibilidade” que subjazem à existência de um determinado objecto de estudo (Latour 2004). Desta forma, seria indispensável atentar na aura gravitacional que se forma em torno dos objectos e que lhes garante inteligibilidade para aqueles que com eles lidam.

Uma concepção da prática científica tendo por base esta reflexão latouriana afasta-se de forma notória do cânone positivista, onde impera a preocupação constante com a *contaminação* dos objectos científicos por parte das práticas sociais que o rodeiam, tendo por isso qualquer prática científica como preâmbulo necessário uma “expurgação” da *doxa* do objecto.

A brecha aberta na sociologia da ciência no seguimento dos desenvolvimentos pós-Kuhn, nomeadamente através da noção de *paradigma*²⁹, deu lugar a reflexões subsequentes doravante agrupadas sob a designação de *construtivismo*. Não sendo objecto deste ensaio retrazar os passos que deram origem à consolidação desta corrente, é no entanto importante sublinhar a relevância que teve esta última para o aparecimento de algumas das noções-chave que constituem o socalco teórico sobre o qual estão colocadas as fundações da nossa análise. No encaço da tradição pós-positivista, as questões epistemológicas conheceram uma revigoração nas últimas décadas do século passado, culminando este processo com o período a que se tornou usual chamar *science wars*.³⁰ Muito poderia ser discutido relativamente ao *choque de culturas* que caracterizou este período; no âmbito deste ensaio vamos cingir-nos às concepções e posições que informam a nossa postura científica.

Neste sentido, a herança pós-estruturalista de autores como Michel Foucault ou Gilles Deleuze deixa aqui a uma marca indelével, indissociável dos pressupostos que animam o nosso projecto. Assim, a noção foucaultiana de *épistémè*³¹, fundadora para a compreensão das discontinuidades que caracterizaram a evolução do pensamento

²⁹ Ver Kuhn (1996).

³⁰ Acerca da turbulência em torno das discussões que alimentaram este período, ver Ross (1996).

³¹ Ver Foucault (2008).

ocidental, assim como o conceito de *rizoma*³² de Deleuze e Guattari, que informa o nosso entendimento da natureza de um objecto científico, são duas das pedras basilares cuja influência ecoa nas páginas que compõem este ensaio.

Sob diversas formas e apesar de diferenças epistemológicas mais ou menos significativas, a tradição intelectual que informa este estudo encontra na ideia de uma realidade *co-constituída* pela interação entre o *humano* e o *natural*, entre o *material* e o *imaterial*, uma pedra de toque essencial. Neste sentido, os objectos que nos propomos considerar têm uma natureza circunstancial, múltipla e fruto de uma negociação permanente.

Esta perspectiva tem animado muitos dos estudos produzidos no âmbito da sociologia do conhecimento científico³³ desde a sua sedimentação na paisagem das ciências sociais.³⁴ John Law, um dos autores que mais trabalhos tem produzido nesta área, cunhou o termo, juntamente com a filósofa holandesa Annemarie Mol, de *política ontológica*, para dar conta da natureza múltipla da realidade, dando corpo a noções adjacentes como *fraccionalidade*, *performatividade*, *descentração*, presentes em alguns dos trabalhos mais recentes nos estudos sociais da ciência.³⁵ A noção de *política ontológica* remete para a *dessacralização da ideia de uma verdade singular*; como nos explica o autor: “*if truth by itself is not a gold standard, then perhaps there may be additional political reasons for preferring and enacting one kind of reality rather than another*” (Law 2004, 13).

Esta postura epistemológica permite-nos pensar na possibilidade de escolha entre diferentes *performações do real*³⁶ e abre a porta às reflexões acerca das relações de poder que se estabelecem no emaranhado das diferentes *performações* da realidade. Ainda John Law (2004, 56):

³² Ver Deleuze e Guattari (1980).

³³ Este campo de estudos é frequentemente denominado, em língua inglesa, de *Science and Technology Studies (STS)*. Em português, outras denominações amplamente utilizadas são as de Estudos Sociais da Ciência ou Estudos Sobre a Ciência (ESC).

³⁴ Ver, por exemplo: Mol (2003), Law (2002) e Latour e Woolgar (1986).

³⁵ Para um conjunto alargado de estudos ver: Law e Mol (2002); Nunes e Roque (2008); Law (1991); Callon, Rip, e Law (1986).

³⁶ À semelhança da tradução de Gonçalo Praça do texto de Mol (1999), incluído em Nunes e Roque (2008, 63-77), optámos aqui por traduzir o verbo em língua inglesa – *to enact* – para *performar*, tendo por isso este último por substantivo a palavra *performed*. Para uma explicação compreensiva desta escolha por parte do tradutor original, ver Nunes e Roque (2008, 66).

“to talk of enactment, then, is to attend to the continuing practice of crafting. Enactment and practice never stop, and realities depend upon their continued crafting – perhaps by people, but more often (as Latour and Woolgar imply³⁷) in a combination of people, techniques, texts, architectural arrangements and natural phenomena (which are themselves being enacted and re-enacted).”

Esta concepção epistemológica confere ao objecto de estudo um carácter *heterogéneo*, cuja construção envolve uma intrincada *assemblage*, fruto das múltiplas relações que lhe dão origem. Empiricamente, as tentativas de desenvolver práticas metodológicas que espelhassem alguns dos pressupostos aqui enunciados encontram percursos num conjunto alargado de propostas; Nunes (2008, 16) cita algumas delas, fazendo referência ao “Programa Forte de Edimburgo, o Programa Empírico do Relativismo de Bath, a teoria dos actores-rede, a escola de Paris [...] os estudos feministas...”. Apesar da aparente internacionalização do campo dos Estudos Sociais da Ciência (ESC), o autor alerta-nos para o facto de este último estar sujeito (à semelhança de grande maioria das disciplinas e campos científicos) ao “carimbo uniformizador da actual hegemonia académica anglo-saxónica” (*ibid.*); a hierarquização do sistema-mundo no campo científico relegou para a semiperiferia países como Portugal, onde o desenvolvimento dos ESC foi substancialmente mais tardio.³⁸ Este processo não pode ser desligado das dinâmicas de poder que informam o binómio *savoir-pouvoir* foucaultiano, e que estão necessariamente presentes, também elas, na história dos ESC.

As diferentes correntes e autores que alimentaram o crescimento e deram passos importantes em direcção à consolidação dos ESC têm neste trabalho, em maior ou menor medida, uma influência directa. É neste sentido que consideramos imprescindível fazer referência à teoria dos actores-rede (ou “teoria actor-rede”³⁹) como socalco teórico (epistemológico e metodológico, mas também – e talvez sobretudo - ontológico) que influi significativamente no nosso entendimento do *objecto sociológico*.

A perspectiva teórica proposta pela teoria dos actores-rede é esboçada pela primeira vez nos anos 70 e conhece grande notoriedade através da obra canónica da etnografia de laboratório – *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts* – de Latour e Woolgar (1986). Os autores inauguram uma *praxis* etnográfica que assenta na indissociabilidade

³⁷ Acerca desta referência ao trabalho de Bruno Latour e Steve Woolgar, ver Latour e Woolgar (1986).

³⁸ Para uma pequena introdução aos “Estudos Sobre a Ciência em Portugal” ver Nunes (2008, 18–25).

³⁹ Em inglês, esta expressão avançada por Bruno Latour é designada por “*Actor-Network Theory*”, dando lugar ao acrónimo *ANT* (“formiga”, em língua inglesa). Este pormenor tornou-se curiosamente importante na escolha e na não-substituição posterior do termo por um outro; a este propósito, ver Latour (2007, 9).

fundamental entre o *natural* e o *social*, tomando os objectos técnico-científicos como sendo *montagens*⁴⁰ efectuadas ao longo do processo de investigação. Estas últimas seriam o fruto das relações entre o(s) investigador(es), os textos por eles produzidos, os instrumentos utilizados e o meio social e político no qual se move a pesquisa científica. Deste modo, os autores operam uma assimilação (elevada ao nível de heresia pelas correntes positivistas) entre *ciência* e *prática científica*, fazendo ainda uma inflexão entre epistemologia e ontologia, já que é uma nova natureza ontológica que é atribuída aos objectos através da aplicação destes pressupostos.

A este propósito, multiplicaram-se nas últimas décadas as referências a uma suposta “*ontological turn*” no seio das ciências sociais pós-positivistas, ancoradas em grande medida nas práticas etnográficas influenciadas nomeadamente pelas análises de Latour. Os trabalhos de Annemarie Mol, já aqui referidos, fazem referência explícita a uma nova compreensão dos objectos, à qual subjaz uma visão *performativa* da realidade social. Assim, quando a filósofa holandesa estuda as práticas médicas em contexto clínico, argumenta que estas últimas não multiplicam as *perspectivas* acerca de uma determinada doença; a multiplicidade é, pelo contrário, *constitutiva do objecto*, sendo a sua redução à singularidade um trabalho posterior da actividade médica. Numa mesma linha, insere-se o estudo de John Law (2002) acerca de um projecto inglês de aviação militar nos anos 50 e 60; este trabalho, que serve de inspiração fundamental para a análise que aqui ensaiamos, está escrito sob a forma de narrativa rizomática, e segue as múltiplas *performações* de um avião que nunca chegou a ter existência – tendo por isso um estatuto ontológico particular animado por continuidades e descontinuidades que o sociólogo inglês tenta identificar.

A noção de *política ontológica* a que já aqui foi feita referência ganha uma especial preponderância sob o prisma teórico de Law e Mol; a escolha de uma determinada *performance* dos objectos torna-se uma preocupação para os autores comprometidos com uma prática científica de *amplificação do cânone através do qual a realidade se torna inteligível* – podendo ser esta uma definição possível do trabalho que tentamos aqui desenvolver. Outra ainda poderia ser formulada da seguinte forma: a multiplicação do objecto como forma de *desdobramento das linhas de fuga que o constituem*.

O objecto de estudo deste ensaio não é, por isso, o vírus da gripe, nem *por extensão*, a pandemia da gripe (a presença deste último num espaço geográfico extenso

⁴⁰ A palavra *montagem* refere-se aqui à tradução portuguesa de *assemblages* (em francês e inglês).

durante um determinado período de tempo) mas sim *a problematização do risco da sua existência* e, por conseguinte, as *lógicas que presidiram à sua construção*. A questão da problematização envolve necessariamente o estudo dos materiais que lhe deram origem, assim como as suas *performances* díspares que, como nos ensinam Mol e Law, forcem continuamente a singularidade. No âmbito do modesto trabalho a que nos propomos, haverá certamente muitos elementos da *assemblage* que ficarão fora do alcance da nossa análise; o nosso projecto não tem pretensões de se constituir como prova da existência causal de um conjunto de dinâmicas que formam um determinado processo (questionamo-nos até se haverá lugar a uma tal prova sob o prisma pós-estruturalista...), movendo-se a nossa análise apenas nos interstícios de marcas textuais que, lidas sob um certo prisma, podem multiplicar as *performances* de um dispositivo de governação.

Como um rizoma que dá lugar a “mil planaltos”, este estudo poder-se-ia igualmente chamar “*primeiros materiais para a compreensão de um dispositivo de preparedness*”, ou ainda, “*operações de política ontológica na construção de um objecto de risco*”. Longe de ser encarada como uma falha na circunscrição das linhas que demarcam o nosso objecto, o processo de desmultiplicação das *linhas de fuga* a que este pode dar origem é visto como sendo uma dinâmica irrefreável constitutiva dos objectos sociológicos. O nosso trabalho será, por isso, atentar nas relações destes últimos com as suas fronteiras adjacentes, partilhando com Foucault a esperança de *multiplicar as marcas da sua existência*.

PARTE II – LEITURAS EXPLORATÓRIAS DE UM DISPOSITIVO DE *PREPAREDNESS*

Nota: os documentos utilizados na análise que será feita neste capítulo foram organizados através da atribuição de diferentes letras, de forma a facilitar a leitura; a respectiva correspondência e referência dos documentos encontra-se no anexo I. A título de exemplo, (B, 4) corresponderá à página 4 do documento ao qual foi atribuída a letra B.

Esta análise começa com uma história; uma história situada no paradoxal limbo temporal a que poderíamos dar o nome de *futuro anterior*, onde os acontecimentos aos quais esta se refere *terão sido assim*.⁴¹

Um documento de 2005 da OMS (D) redigido no âmbito das estratégias de *preparedness* para uma eventual pandemia da gripe, tem no seu prefácio uma interessante história de um evento epidémico: tudo começa com “rumores de uma doença respiratória em duas aldeias remotas” de uma província desconhecida num qualquer país membro da organização. São colocadas em prática as devidas diligências e um novo subtipo do vírus da gripe é isolado e os seus genes sequenciados. O enredo adensa-se com novos surtos que rapidamente atravessam fronteiras e instalam o pânico (exacerbado pelo grande mediatismo em torno do fenómeno); seguem-se eventos envolvendo disrupção económica, aeroportos encerrados e ordens políticas ameaçadas. A narrativa – que tem como título “*Some time in the future*” – termina numa incerteza que deixa adivinhar um cenário apocalítico, não sem antes colocar a pergunta, no parágrafo imediatamente seguinte, em letras azuis e de tamanho acrescido: *Are you prepared?*

Este episódio dá o mote para o restante conteúdo do relatório, que agrupa um conjunto alargado de medidas que devem ser postas em prática pelas autoridades nacionais no caso de uma eventualidade pandémica.

Antes de começarmos a análise de forma mais aprofundada do conteúdo deste e de outros documentos com vista ao trabalho que propomos aqui fazer – a *assemblage* de

⁴¹ A este propósito, remetemos para a utilização filosófica, nomeadamente por parte de Lacan e Heidegger, do *futuro anterior* como ferramenta conceptual. Para uma reflexão do *aura é-té* neste sentido ver, por exemplo, Rassial e Benhaïm (2009). Também Brian Massumi, num artigo já aqui citado, faz referência à temporalidade paradoxal da *ameaça* em contexto político: “*threat passes through linear time, but does not belong to it. It belongs to the nonlinear circuit of the always will have been*” (Massumi 2010, 54).

elementos de um dispositivo de *preparedness*, de modo a compreender a problematização de um objecto de risco sob o prisma de uma determinada racionalidade política –, há um conjunto de questões que merecem ser desde já abordadas. *Por onde começar?* é a primeira; seguindo a linha epistemológica que tendo sido a nossa até aqui, e tirando lições importantes da perspectiva rizomática de Deleuze e Guattari, seguimos o conselho prudente de Latour nesta matéria: “*as always, it is best to start in the middle of things, in media res*” (Latour 2007, 27).

Qual a *media res* do nosso objecto? Onde é que este último começa e acaba? Em toda a sua extensão, que *linha de fuga* seguir?

Não tendo resposta para as perguntas que aqui colocamos, enveredamos pelo trilho incerto formado pelas marcas de existência que o nosso objecto deixa na sua passagem. Podendo estas últimas ser multiplicadas *ad infinitum*, o trabalho de selecção das mesmas encerra uma componente arbitrária necessariamente relevante. Neste sentido, retemos da teoria actor-rede, e nomeadamente da apropriação que dela fazem John Law e Annemarie Mol, o conjunto de *performances* de um mesmo objecto que se quer *singular* pelos cânones científicos tradicionais. Deixamos assim aberto um espaço importante para a *contaminação* do objecto por processos e dinâmicas que podendo parecer ser-lhes adjacentes, podem revelar-se constitutivos deste primeiro. Só assim, como nos ensina Law, deixando o *contágio* primar sobre a *higiene*, podemos atentar na construção de um objecto múltiplo.

Este ensaio não seguirá, portanto, uma ordem cronológica estanque; o conjunto de pistas aqui recolhidas serão confrontadas entre si, na procura de pontos de contacto, tensões e discontinuidades. Os elementos da *assemblage* aqui reunidos foram escolhidos com base na relação que estes desenvolvem com a problematização que é feita do objecto a que dão origem, sendo forçosamente incompletos e difusos. As marcas textuais aqui presentes, apesar de provirem de diferentes fontes, estão ligadas por um mesmo fio condutor: a problematização de um evento epidémico através de uma racionalidade política específica.

A estratégia metodológica utilizada cingir-se-á à leitura exploratória de documentos da OMS – num primeiro tempo – e da DGS – num segundo tempo, leitura esta adjacente à primeira. A escolha dos documentos prendeu-se com a circunscricção da análise à literatura oficial da OMS, sendo que esta última é a figura de proa da saúde global e a entidade

supranacional encarregada da resposta coordenada no que toca às emergências de saúde pública – e nomeadamente, a pandemia da gripe, objecto de estudo deste trabalho. A amplitude temporal da análise está balizada pelos primeiros planos de *preparedness* para o caso da gripe pandémica redigidos pela OMS; a grande parte do acervo documental neste âmbito que a organização desde então disponibilizou (que correspondem na maioria das vezes a actualizações e ajustamentos relativamente aos anteriores) foi considerada na nossa análise. As primeiras leituras cruzadas dos vários relatórios deram origem à divisão que orienta este capítulo; assim, os vários elementos aqui seleccionados encontram, ao longo dos diferentes documentos, marcas textuais que são analisadas à luz das reflexões teóricas que foram sendo afloradas no capítulo teórico deste ensaio. Desta forma, o resultado deste procedimento é a intertextualidade que nasce da confrontação constante entre estas últimas e as ideias que sobressaem dos relatórios considerados. Longe de se tratar de um exercício com vista à chegada de conclusões sólidas que permitam alicerçar uma qualquer tese inicial, poderíamos apelidar a análise que se segue de *abertura inicial do campo de estudos*.

Através de uma primeira análise crítica do conteúdo dos documentos que aqui consideramos, esperamos poder aclarar alguns dos tópicos presentes nestes últimos, através do seu cruzamento sucessivo com as perspectivas teóricas que guiam o nosso estudo. O esboço – necessariamente incompleto – que resultará da análise poderá ajudar a compreender alguns dos traços da racionalidade que está por detrás da génese e (re)composição deste dispositivo ao longo dos últimos anos. Assim, a tarefa a que nos dedicamos agora é a condição primeira de um estudo alargado sobre os dispositivos de *preparedness*; ainda que de forma incipiente, esta pretende dar os primeiros passos em direcção à compreensão da *problematização de um objecto de risco sob uma matriz de preparedness*.

2.1 Primeiros elementos para a compreensão de um dispositivo de *preparedness* para o caso da pandemia da gripe

Desde a sua criação formal, em 1948, que a OMS tem liderado os principais combates contra os eventos epidémicos e pandémicos que irromperam ao longo das últimas décadas do século XX e as primeiras do século XXI. No entanto, a organização, os modos de funcionamento da mesma e as racionalidades que presidiram à sua acção têm sofrido metamorfoses constantes, devido simultaneamente a factores internos e externos. Brown, Cueto e Fee (2014) analisam a transição operada, no seio da instituição, que levou à alteração da terminologia utilizada, com a passagem de “saúde internacional” para “saúde global”; segundo os autores, a utilização do termo “global” veio acompanhada pela (ou mesmo – é constitutiva do processo de) expansão dos objectivos da OMS, mas também da mudança da visão desta última no que toca ao papel que deve ser o seu, englobando novas preocupações de ordem económica e financeira.

Não podendo aqui retrazar os passos que conduziram aos moldes actuais da OMS, sublinhamos a necessidade de atentar nas contingências que mudaram o rumo da organização ao longo das sete décadas da sua existência. No caso da resposta a eventos pandémicos, e particularmente àqueles que têm como vector o vírus da gripe – que nos interessa aqui analisar –, a racionalidade que subjaz à elaboração de estratégias de combate aos mesmos tem sido objecto de mudanças politicamente relevantes. No que toca ao termo de *preparedness*, central no esboço do paradigma que tentamos compreender, ele nem sempre esteve presente nos planos de contingência elaborados pela OMS no âmbito da pandemia da gripe. Tal como tínhamos referido, o aparecimento deste conceito é fruto de um processo cujas raízes podem ser encontradas na defesa civil norte-americana dos anos 50 – como argumentam Lakoff e Collier. A sua expansão para outros domínios e para outros objectos de risco foi sendo paulatinamente operada ao longo das últimas décadas do século XX, sendo hoje amplamente utilizada no campo da saúde pública, como veremos adiante.

No âmbito da análise que tentamos aqui projectar, este capítulo será dividido em diferentes tópicos, que correspondem ao conjunto de elementos analisados, que formam o dispositivo cuja forma se tenta discernir neste ensaio.

2.1.1 Volatilidade ontológica / Incerteza científica

Começamos com um documento de 1999 da OMS (A), que se debruça sobre as medidas a tomar pela organização e pelos países membros no caso de uma eventual pandemia da gripe. Logo no terceiro parágrafo do sumário executivo do relatório surge a referência à natureza irredutivelmente incerta da ameaça de um fenómeno pandémico, assim como às consequências potencialmente catastróficas do mesmo:

“It is impossible to anticipate when a pandemic might occur. Should a true influenza pandemic virus again appear that behaved as in 1918, even taking into account the advances in medicine since then, unparalleled tolls of illness and death would be expected. Air travel could hasten the spread of a new virus, and decrease the time available for preparing interventions. Health care systems could be rapidly overburdened, economies strained, and social order disrupted. Although it is not considered feasible to halt the spread of a pandemic virus, it should be possible to minimize the consequences by having prepared for the challenge in advance.” (A, 5).

Atentando apenas neste parágrafo inicial, marcam presença vários elementos já aqui discutidos. A primeira frase dá o mote para as considerações que se seguem no relatório: a admissão da impossibilidade de controlo da irrupção temporal (e espacial) do objecto de risco é o alicerce sobre o qual está fundada a *raison d’être* da elaboração do plano de contingência. O facto da configuração do objecto não estar consumada não retira camadas do real à existência de uma ameaça bem presente, como podemos constatar pelo relato que preenche as frases seguintes do trecho aqui considerado. Debruçando-se sobre esta questão, Brian Massumi (2010, 53) classifica a natureza deste fenómeno como sendo “*open-ended*”, com um potencial de autorrenovação incomensurável, já que a sua antecipação cria e recria a ameaça da sua materialização indefinidamente. Desta forma, o objecto do presente relatório não é a *compreensão das condições que possibilitam o aparecimento da pandemia* mas sim – como está referido na última frase do parágrafo – a *minimização das suas consequências*.

A pergunta que subsiste face a um tal cenário poderia ser formulada nos seguintes termos: como se processa a preparação para um evento irredutivelmente incerto? Um princípio de resposta pode ser encontrado no “*should*” com o qual os autores retomam o diálogo: esta é a primeira marca de um *enactment* do objecto de risco que aqui se problematiza. Ao fazerem uma analogia histórica com a pandemia que ocorreu em 1918,

os autores dão corpo à ameaça indeterminada e anunciam o cenário que se seguiria à sua ocorrência.

Os “*Preparedness Levels*” inaugurados neste plano estão alicerçados num conjunto de pressupostos construídos através de uma operação a que Andrew Lakoff (2015, 52) poderia chamar de “acto colectivo de imaginação”.⁴² Na introdução do relatório, são referidos dados epidemiológicos relativos a pandemias passadas que chamam a atenção para a necessidade de “planos de contingência flexíveis capazes de responder de forma eficiente a uma ameaça pandémica” (A, 7).

Neste documento são delineadas seis fases e três “níveis de *preparedness*” que correspondem à primeira fase, que antecede a confirmação do aparecimento de um evento epidémico. Assim, o primeiro nível refere-se ao momento em que surgem provas laboratoriais da contaminação humana por um novo subtipo de vírus da gripe; a passagem para o segundo nível dá-se aquando da transmissão do vírus de pessoa para pessoa; chegando ao terceiro nível, o novo vírus está já disseminado na população e a confirmação da existência de um fenómeno pandémico está iminente. Este primeiro esboço será posteriormente substituído por planos de contingência e mais simples e flexíveis, sendo que os níveis desaparecerão para dar lugar apenas a um conjunto de fases que tem sido ligeiramente aperfeiçoado à medida que o dispositivo se desenvolve e consolida.

Alguns exemplos dessa consolidação são visíveis através da análise das preocupações presentes neste documento de 1999. Numa secção intitulada “*Science and medical issues*” (A, 27) os redactores elencam um conjunto de questões problemáticas cuja resolução deve ocupar um lugar central nos futuros trabalhos da organização no âmbito das estratégias de *preparedness*; de entre estas últimas, figura uma questão relacionada com as possíveis medidas a tomar no âmbito das modificações comportamentais a promover e o encerramento de escolas ou a interdição da realização de eventos que reúnam um grande conjunto de pessoas. Os autores do relatório não dispõem, aquando da sua redacção, de elementos empíricos que lhes permitam tirar conclusões neste sentido, mas este elemento reaparecerá no futuro como sendo objecto de um tratamento mais cuidado. Assim, durante a pandemia de H1N1, em 2009, a OMS publica, em Setembro e Novembro desse ano, dois documentos (E, F) que se debruçam precisamente sobre a questão do encerramento de

⁴² Acerca desta operação, define-a o autor da seguinte forma: “*what a catastrophic disease scenario would look like, and what mechanisms would have to be put in place to avert its occurrence*” (Lakoff 2015, 52).

escolas e cancelamento de eventos que pressuponham grandes ajuntamentos como medidas preventivas no âmbito do combate à pandemia em curso. Em ambos os casos, os autores dos documentos sublinham que a decisão de pôr em prática estas medidas compete às autoridades nacionais, mais bem posicionadas para avaliar as consequências sociais e políticas destas últimas; no entanto, a incerteza que gravitava em torno destas questões em 1999 foi sendo reduzida, tendo essa redução sido alimentada pelo aumento da *porosidade das fronteiras do dispositivo*, na medida em que as experiências adquiridas e acumuladas em dispositivos de governação adjacentes servem de base para a elaboração das estratégias de contenção no caso da saúde pública e em particular da pandemia da gripe. Assim, escrevem os técnicos da OMS:

“There are limited, published experiential data specific to planning and executing a mass gathering during the current pandemic. As part of the planning process, event organizers should work closely with local and national public health authorities. In addition, assistance can be sought from experts in emergency preparedness and management, infectious diseases, public health practice, migration and border control, logistics, risk communications, social mobilization, and others, as deemed appropriate.” (E, 3).

As questões relacionadas com a incerteza científica são uma constante ao longo de toda a produção técnica da OMS no que diz respeito ao potencial pandémico do vírus da gripe. Regressando ao documento de 1999 com o qual iniciamos esta análise, os seus autores reconhecem a importância dos avanços científicos na preparação e combate a uma eventual pandemia, admitindo no entanto que a “previsão do aparecimento de uma pandemia da gripe continua impossível” (A, 30). Apesar de esta conclusão não sofrer qualquer alteração nos documentos subsequentes, a inclusão de um anexo intitulado “*historical backgroud*” (A, 38), que passa em revista alguns dos eventos epidémicos mais importantes da História, constitui uma excepção em comparação com a produção técnica que virá depois alimentar o dispositivo com novos elementos. Um excerto curioso deste capítulo debruça-se sobre as diferentes teorias acerca do aparecimento de fenómenos epidémicos, concluindo os redactores do documento que a inexistência de provas empíricas neste campo reforça a imprevisibilidade irreduzível deste eventos – *raison d’être* de um dispositivo de *preparedness*, extensível a outras ameaças na área da saúde, mas que vai muito para lá deste campo, como atestam as análises de Lakoff e Collier.

Ainda neste documento, encontramos uma outra inclusão interessante, num anexo intitulado “*Origin of pandemics*”; nesta secção são discutidas questões científicas

relacionadas com o aparecimento de novas estirpes do vírus da gripe, procedendo os autores a um curto estado da arte nesta matéria. O interesse deste anexo prende-se com a decisão de discutir uma questão puramente técnico-científica no âmbito deste documento; nos relatórios posteriores, as questões relacionadas com as causas das epidemias passaram claramente para um segundo plano, concentrando-se estes últimos na contenção e resposta a uma ameaça de carácter virtualmente irredutível.

A tensão ontológica na definição dos objectos que estão no centro da problematização que tenta operar um dispositivo de *preparedness* – objectos como *ameaça pandémica*, *risco para a saúde pública*, *evidência científica* ou *vector* – deixa uma marca textual importante num documento juridicamente vinculativo criado pela OMS com o objectivo de harmonizar as regulamentações na área da saúde e criar resiliências na comunidade internacional no âmbito das crises de saúde pública – as *International Health Regulations* (IHR), que entraram em vigor no ano de 2007, dois anos após a sua finalização e assinatura pelos Estados-membros da OMS. As primeiras páginas do documento (B) apresentam a definição dos termos técnicos que atravessam os vários artigos que compõem o enquadramento jurídico. Apesar de ser dada uma ênfase importante à necessidade de ancorar as decisões tomadas pela organização em provas empiricamente observáveis, a declaração “de um evento constituindo uma emergência de saúde pública de amplitude internacional” (B, 14), definida no ponto 4 do artigo 12, faz referência, na alínea (e), ao “risco da disseminação internacional da doença” e ao “risco da interferência com o tráfego internacional”, sendo que a alínea anterior a esta referia os “princípios científicos e as provas disponíveis”. A coabitação técnico-científica com as considerações políticas associadas ao tráfego internacional está na base de tensões que se revelam a cada declaração de um evento pandémico por parte da organização.

Uma “emergência de saúde pública”, um *objecto de risco* associado à disseminação epidémica de uma doença, tem assim diferentes elementos que lhe são constitutivos, e se o objecto ao qual estes dão origem parece por vezes apresentar uma *continuidade* e *coerência* naturais, podemos pelo contrário argumentar que estas últimas são fruto de processos negociais entre os vários elementos - *peças* que compõem uma *assemblage* que vai ganhando forma, sem nunca poder alienar as linhas de descontinuidade que lhe deram origem.

As IHR delineadas pela OMS podem ser lidas, à luz da perspectiva pós-positivista que informa este trabalho, como uma ferramenta que singulariza um objecto de risco cuja apreensão e problematização constitui um desafio técnico-político de grande amplitude. Encontramos assim, num documento de 2007, uma passagem interessante, que dá conta dos desenvolvimentos no dispositivo, fazendo um ponto de situação das capacidades de detecção e resposta por parte da organização no que toca à pandemia da gripe:

“The newly revised International Health Regulations (‘IHR(2005)’) are designed to provide a standardized way for the international community to detect, report and respond to signs that a public health emergency of international importance may be developing.” (C, 12).

Mais do que dar conta do conjunto de circunstâncias que, sendo verificadas, correspondem à constituição do objecto *crise de saúde pública*, podemos argumentar que, na linha do que faz John Law relativamente ao projecto do avião militar TSR2, as IHR definem as condições de possibilidade *a partir das quais* pode ser singularizado o objecto de risco. Atentemos na explicação do sociólogo inglês:

“Here’s a proposition. Culture in all its forms—talk, technics, skill— is about making and distributing similarities and differences, about allocating them and re-allocating them. It is about trying to stabilize them or undermine them. It is about ‘the strategies [we] recognize and use and invent for making sense’ (I’m citing Sharon Traweek again). But (this is the proposition) when we perform these allocations we also reflect, perform, instantiate, and form narratives that reflect and embody forms of cultural bias.” (Law 2002, 76).

A própria detecção de uma actividade gripal anómala (que pode indicar a iminência de uma crise epidémica/pandémica) resulta também de um processo de *montagem* de diferentes elementos que podem apresentar linhas de descontinuidade. Assim, diz-nos a OMS que, além da vigilância clínica e laboratorial, também alguns rumores podem ter utilidade na detecção de um fenómeno epidémico: *“rumour surveillance may help to identify possible cases of pandemic strain influenza that might not have been notified by routine or enhanced surveillance”* (D, 11).

Marcas textuais das dinâmicas de singularização dos objectos sobre os quais se debruça o dispositivo de *preparedness* multiplicam-se ao longo de toda a produção técnica da OMS. Um outro documento da organização, desta vez de maior amplitude, referente à redução do risco no sector da saúde (G), apresenta nas primeiras páginas algumas definições de referência. Entre estas últimas, vemos por exemplo a definição de *crise*, que

abarcas epidemias, desastres naturais, conflitos armados, entre outros. Nesta mesma secção, a noção de *desastre* define uma “séria disrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade [...] resultante de uma combinação de ameaças, condições de vulnerabilidade e capacidade ou medidas insuficientes para reduzir as potenciais consequências do risco” (G, 7).

É interessante notar a subordinação de um acontecimento desastroso às capacidades de redução das vulnerabilidades, sendo que esta racionalidade está presente ainda na definição de *risco* (que explicita as interações entre as vulnerabilidades naturais ou resultantes da actividade humana); esta última é sintetizada da seguinte forma:

Risk is proportional to Hazard x Vulnerability / Level of Preparedness

(G, 8).

A distinção feita de seguida entre *risk reduction* e *emergency preparedness* está na base da lógica da existência do dispositivo cujos contornos tentamos aqui esboçar: enquanto a primeira envolve apenas medidas de prevenção e realocação da intensidade das potenciais ameaças, a segunda pressupõe um programa de actividades a longo-prazo “cujos objectivos passam pelo fortalecimento das capacidades de um país ou comunidade para lidar eficazmente **com todo o tipo de ameaças**” (*ibid.*). Esta definição será talvez uma das mais claras e elucidativas relativamente à natureza do dispositivo de *preparedness*; ao adquirir este carácter ontológico, o risco passa a ser governável pelo poder político através de medidas que procurem aumentar a resiliência dos sistemas vitais que compõem o corpo político-jurídico, que sustenta o normal funcionamento das instituições. O *risco*, de difícil apreensão devido à multicausalidade dos vectores que constituem ameaças, é desta forma *tornado inteligível* através da acção – não sobre as causas do mesmo, virtualmente irreduzíveis – mas sobre *o contexto no qual se dá a sua irrupção*. A este propósito, seria impossível não encontrar pontos de contacto entre esta conclusão e as análises de Brian Massumi sobre a governação do risco:

“Chez Kierkegaard, comme chez Nietzsche et Deleuze, la répétition est une force du temps, charriant le passé vers l’avant dans une expression nouvelle. C’est une force d’organisation positive et même créatrice. Cela implique qu’il est possible de la capturer et de l’utiliser. L’élosion du moment opératoire peut être opérationnalisée.” (Massumi 2008, 75).

As reflexões do sociólogo canadiano acerca dos conflitos militares contemporâneos (informadas em grande medida pelo pensamento de Paul Virilio) fazem prova, curiosamente, de uma ampla utilidade no contexto do dispositivo de preparedness que aqui estudamos:

“Le soft power, c’est la manière d’agir militairement en période d’attente, quand vous n’agissez pas encore de manière tangible. C’est un moyen d’empêcher que l’attente elle-même ne se transforme en défaite, c’est même un moyen de la faire tourner à son avantage. En condition de non-bataille, lorsqu’il n’y a rien sur quoi vous puissiez agir de manière tangible, il y a toujours une chose que vous pouvez faire : agir sur cette condition. Agir pour changer les conditions dans lesquelles vous attendez. Après tout, c’est à partir de ces mêmes conditions que l’action à venir aura émergé. En agissant sur les conditions de l’attente, sur le temps de l’attente, dans les intervalles entre les débordements, il se pourrait bien que vous soyez capable de réduire le potentiel d’une attaque éventuelle, d’atténuer ses pouvoirs d’usure si elle se produisait, ou, mieux encore, de l’inciter à prendre une forme tangible, au moment et à l’endroit où vous y êtes prêt. Vous avez de cette manière une chance de la désamorcer avant qu’elle n’atteigne toute sa magnitude ; ou même, dans le cas où elle éclaterait à pleine puissance, vous pouvez être raisonnablement confiant dans votre capacité à y répondre par une force contraire, rapide et écrasante.” (Massumi 2008, 77).

Um regime de *preparedness* seria, desta forma, um exercício de *soft power* operado simultaneamente ao nível epistemológico e técnico, dando por um lado forma aos objectos de risco com os quais lida e por outro, à matriz social e política nos quais estes últimos podem irromper.⁴³ Acerca deste ponto, Lakoff ilustra de forma particularmente clara o raciocínio que vemos espelhado no relatório:

“The achievement of optimal preparedness does not demand knowledge of the norms of living beings; unlike population security, it does not develop epidemiological or demographic knowledge. Rather, to assess and improve current preparedness requires techniques for generating detailed knowledge of vulnerabilities in relation to capacities.” (Lakoff 2006, 31).

As questões relativas à incerteza e volatilidade do objecto de risco são alvo de aprofundadas reflexões num extenso documento redigido por um comité de avaliação da OMS cuja tarefa era a de avaliar as IHR e a resposta à pandemia da gripe de 2009 (H). De entre as dificuldades encontradas pela OMS, o grupo de técnicos refere nomeadamente a “ausência de uma definição consistente, mensurável e inteligível da severidade da pandemia” (H, xx), fazendo ainda referência à confusão gerada pela existência de

⁴³ *“La préemption est une proaction : une action sur les conditions de l’action, avant qu’elle ne prenne véritablement forme. La seconde manière d’agir de manière intangible sur la ‘totalité’ d’une situation consiste à agir sur la perception. C’est la perception qui prépare un corps à l’action et à la réaction. En modulant la perception, vous pouvez déjà moduler l’action-réaction ultérieure.”* (Massumi 2008, 78).

definições contraditórias que constavam de diferentes documentos no site da OMS. Também o nome dado ao vírus inicialmente rapidamente se tornou um foco de controvérsia, já que a utilização do termo “gripe suína” parece ter contribuído para a existência de “implicações adversas para a importação e exportação de produtos de origem suína” (H, 40); por este motivo foi posteriormente adoptado o nome “cientificamente aceitável e não-estigmatizante” de “pandemia da gripe A (H1N1) 2009” (*ibid.*).

Estes dois últimos pontos aqui explanados têm um interesse que vai para lá da simples questão conceptual e etimológica, fazendo prova da incerteza científica e das ramificações sociais e políticas por detrás do objecto de risco. A referência à dificuldade na definição clara da *pandemia* reforça a necessidade da existência, do ponto de vista da racionalidade política, de uma lógica assente num regime de *preparedness*, já que este último pressupõe, em primeiro plano, a mitigação das vulnerabilidades como forma de suprir as dificuldades impostas por um objecto – redutível ou irredutivelmente – incerto.

Os redactores dão ainda conta das acusações feitas à OMS de eventuais pressões políticas e financeiras exercidas sobre os “*policy advisers*” da organização, concluindo que no futuro os comités científicos deviam estar claramente separados destes últimos (H, 60). Esta observação é testemunha das imbricações científico-políticas indissociáveis destes processos, como vem argumentando uma parte significativa da literatura nas áreas da sociologia da ciência e da análise das políticas públicas.

Uma outra nota importante presente no relatório dá conta de *novas formas de problematizar o objecto de risco*; face às iniquidades existentes no que toca à capacidade de cada país ao nível da vigilância epidemiológica (à semelhança do que acontece com os recursos clínicos e laboratoriais), é referida a importância da utilização de canais de informação heterodoxos, como a vigilância baseada em rumores ou na informação veiculada pelos media (H, 78). Estes diferentes elementos são, aparentemente, incluídos sem significativo atrito, na *assemblage* que dá forma ao objecto *pandemia*. A desmultiplicação arborescente do objecto, apesar de poder criar pontos de tensão e descontinuidade no mesmo, permite adicionar novas camadas e identificar vulnerabilidades sistémicas, estando assim ao serviço da eficácia de um regime de *preparedness*.

São também abordadas as dificuldades inerentes à comunicação com o público, dado o nível de complexidade científica e pressão política na tomada de medidas de saúde

pública. Apesar da ênfase dos autores do relatório ser colocada na “procura de novas estratégias de comunicação” (H, 104) com o público, podemos argumentar que é no próprio estatuto ontológico do objecto – incerto, volátil e múltiplo – que reside a origem de uma questão inexoravelmente imbricada nos objectos técnico-científicos. Sob esta perspectiva, a análise às críticas endereçadas à OMS referentes ao exagero com que esta última abordou a pandemia (vindas nomeadamente, como já foi mencionado anteriormente, do Conselho da Europa) necessita de ser *densificada*; para além dos eventuais conflitos de interesse e/ou da exactidão científica, há uma dimensão ontológica do objecto de risco que só pode ser apreendida através de uma postura epistemológica que reconheça a multiplicidade inerente dos objectos sociológicos. A importância das pistas deixadas por John Law é, neste sentido, inestimável:

“One might, for instance, live in a world in which what went on was always vague, diffuse, uncertain, fluid, elusive and/or undecided – and was taken to be so. But though the social world may sometimes be apprehended in this way, Euro-American empirical experience mostly doesn’t work like this. Instead it buys into an assumption that the world is more or less specific, clear, certain, definable and decided.” (Law 2004, 24–25).

“I have also argued that method assemblage can be understood as resonance. This is because it works by detecting and creating periodicities in the world. The picture of reality that lies behind this removes us from the most common version of Euro-American metaphysics – the sense that the real is relatively stable, determinate, and therefore knowable and predictable. The alternative metaphysics assumes out-there-ness to be overwhelming, excessive, energetic, a set of undecided potentialities, and an ultimately undecidable flux. Sometimes, however, and in method assemblage, out-there-ness crystallises into particular forms or (a different metaphor) collapses for a moment into decidability. If method assemblage can be seen as resonance then this is because it detects all the periodicities, patterns or waveforms in the flux, but attends to, amplifies, and retransmits only a few whilst silencing the others.” (Law 2004, 144).

Uma outra pista deixada por Law diz respeito à análise de um objecto proteiforme e às suas *performações*. No caso da pandemia da gripe, a OMS molda os contornos do objecto de risco ao definir os parâmetros que, segundo a organização, presidem à sua emergência. Este tipo de operações está presente num excerto de um documento de 2009, que actualiza os anteriores planos de *preparedness* no âmbito de uma pandemia da gripe; acerca da avaliação da severidade pandémica podemos ler o seguinte:

“Pandemic severity may be assessed in many ways. One fundamental distinction is an assessment based on direct health effects as opposed to one based upon societal and economic effects. While societal and economic effects may be highly variable from country to country and dependent upon multiple factors (including the effects of the media and the underlying state of preparedness), WHO plans to

assess pandemic severity based primarily on observable effects on health.” (I, 22).

Esta escolha, pensada a partir do prisma das reflexões de Annemarie Mol, encaixa na categoria de uma escolha de política ontológica. As formas de *problematizar* e *gerir* um objecto múltiplo são fruto de operações deste tipo, considerando a filósofa holandesa que as práticas são indissociáveis das condições de possibilidade de existência de uma determinada realidade. Neste caso, a escolha da apreensão da severidade pandémica através deste quadro faz emergir uma determinada realidade, obscurecendo simultaneamente as condições de possibilidade de outras. Um outro exemplo que ilustra esta dinâmica pode ser encontrado num documento recente, do ano de 2016, que apresenta uma ferramenta de avaliação do risco de pandemia da gripe (*Tool for Influenza Pandemic Risk Assessment*); acerca deste último, dizem os autores do relatório:

“TIPRA, like any model, provides a simplified view of reality. TIPRA is one tool that focuses on a select list of scientific risk elements to characterize hazard risk.

[...]

In constructing the TIPRA model, experts were consulted to define the risk elements and allocate weights to be used in characterizing risk. The approach of using subjective judgment to formulate the model is a limitation as it relies on current knowledge and expert reasoning about the elements and weights that should be applied in characterizing the risk posed by an influenza virus.

[...] both the numerical scores and the visual presentation of the risk characterized should be interpreted with caution and not become the exclusive basis for risk management decisions. As TIPRA does not assess exposure and context risk, the outputs from the tool form part but not the entire evidence-base for pandemic risk management. The outputs of TIPRA are one operational component of a broader risk assessment that also considers exposure and context components.” (M, 25-26).

A incerteza científica que rodeia as considerações acerca da ameaça de uma pandemia da gripe é aplacada através da criação de uma ferramenta de “uniformização da avaliação do risco”, sendo que as escolhas de política ontológica subjacentes à definição dos critérios nos quais se baseia a avaliação fazem emergir *uma determinada performance do real*. Deste modo, não é uma operação de redução da incerteza científica *per si* que é feita, mas sim uma *singularização do objecto* através da aplicação de uma ferramenta produtora de política ontológica.

2.1.2 Transversalidade

Uma característica constitutiva da génese do dispositivo cujas formas pretendemos aqui esboçar prende-se com a sua natureza transversal no que diz respeito à multiplicidade de objectos de risco aos quais este primeiro pretende fazer face, mas também aos sectores do poder político mobilizados para esse efeito.

Neste sentido, já em 1999, no documento (A), a OMS referia a importância da criação, a nível nacional, de um “Comité Nacional de *Preparedness* para a Pandemia da Gripe”, constituído por actores institucionais das áreas científicas e técnicas da saúde pública, mas também representantes do sector farmacêutico, de organizações não-governamentais de voluntariado, de especialistas em comunicação e representantes do exército e de outros sectores estatais de “*emergency and response*” (A, 21-22).

À luz das análises de Andrew Lakoff acerca da genealogia da racionalidade política que preside à lógica de um dispositivo de *preparedness*, sobre este ponto, refere o sociólogo norte-americano:

“State and local agencies sought to use federal civil defense resources to prepare for natural disasters, such as hurricanes, floods, and earthquakes. Despite its different set of objects, the field of emergency preparedness was structured by the underlying logic of civil defense: anticipatory mobilization for disaster.” (Lakoff 2006, 20).

O enquadramento jurídico e político do dispositivo faz também parte das preocupações dos redactores do documento acima citado; numa secção intitulada “*Issues on which national policy decisions will be needed*” (A, 26), os autores questionam quais os actores que devem estar encarregados da preparação dos planos de contingência e se a sua implementação deve vir directamente das autoridades estatais ou de fora delas. Além destas interrogações, estes últimos chamam ainda a atenção para a necessidade de legislar no sentido de viabilizar (ou restringir) a acção estatal durante os períodos de ameaça iminente para a saúde pública.

As questões aqui colocadas fazem prova da dificuldade inerente à constituição de um dispositivo *descentrado* e *arborescente*, cujas ramificações organizacionais são tudo menos evidentes. Numa das passagens desta secção, os redactores interrogam-se acerca de qual o órgão estatal que deve conduzir as operações de preparação e contenção – entre parênteses, o binómio de alternativas sugerido como possível resposta é o seguinte:

“*Health Ministry or ‘civil defence’ office*” (*ibid.*). A tensão que encerra esta escolha é constitutiva da racionalidade do dispositivo tal como o descrevem autores como Collier e Lakoff – para além de uma questão organizacional, estamos face a duas formas de organizar e produzir *tecnologias políticas*. Ao colocar as duas alternativas num plano equivalente e ao conferir à sua escolha uma natureza puramente organizacional, saúde pública e segurança nacional vêm-se quase sobrepostas, entretecidas num dispositivo onde a sua síntese não é surpreendente, se tivermos em conta as reflexões que foram sendo feitas acerca das lógicas que presidem a esta tecnologia política.

Os acontecimentos de 2004, que marcaram o aparecimento de uma nova estirpe altamente contagiosa (a gripe aviária – H5N1) e, ainda antes disso, o surto de Síndrome Respiratória Aguda Grave, deram o mote para a aceleração do desenvolvimento das reflexões em torno das estratégias de *preparedness*; como refere o documento (C):

“These events have given the world its first advance warning that a pandemic may be near and an unprecedented opportunity to undertake appropriate protective actions. Pandemic influenza is a global threat from which no country is immune and the actions required are a shared responsibility of the whole international community. The experience of SARS has demonstrated that in the 21st century a pandemic virus could spread throughout the world in a matter of months, if not weeks.” (C, 3).

Assim, os planos de contenção que se seguiram, e as suas múltiplas actualizações e aperfeiçoamentos, enfatizaram a necessidade de equipas multissetoriais e do reforço das capacidades de cada país no que toca à rápida detecção de novas estirpes com potencialidade epidémica. A natureza cientificamente incerta do tipo de ameaça à qual se dirige o dispositivo de *preparedness* leva os autores do documento acima citado a referir que “as autoridades [de cada país] necessitarão de fazer o máximo no que toca às medidas não-farmacológicas a tomar, de modo a reduzir a morbilidade, mortalidade e a disrupção social e económica” (C, 19).

A *extensão do domínio da luta* contra uma eventual pandemia assenta na expansão do espectro de actores envolvidos, como já acima foi referido; a este propósito, diz a OMS: “*the global nature of an influenza pandemic demands that all stakeholders, some of which may be beyond the scope of WHO’s traditional partners are identified and brought into preparedness planning at an early stage*” (C, 23). Neste excerto, aqui evidenciado a negrito, a OMS assume a necessidade de uma mudança paradigmática que pressupõe uma transectorialidade que – podemos argumentar – não altera apenas a organização técnica e

operacional do dispositivo, mas *influi significativamente na compreensão (problematização) do objecto de risco.*

Mais uma vez, reforçamos a ideia de que esta marca textual poder ser lida à luz da assimilação entre saúde pública (neste contexto, e à semelhança do que acontece com um espectro alargado de ameaças de diferentes naturezas) e segurança nacional. Esta reflexão leva-nos de novo à consideração das análises de Michel Foucault (2004) explanadas ao longo de todo o volume das suas aulas no *Collège de France* entre 1977 e 1978 intitulado *Sécurité, Territoire, Population*. É precisamente a segurança da população (e, por conseguinte, a manutenção de uma determinada ordem política) entendida não segundo os termos das condições de existência específicas de cada um dos membros da comunidade, mas como *massa humana que sustenta a continuidade social e económica de um regime*. Ao trazer o dispositivo de *preparedness* para a arena da segurança nacional – argumentamos aqui – é o próprio objecto de risco, na sua problematização, que sofre uma modulação.

Num outro documento (J), a OMS anuncia como um dos seus objectivos principais, a “promoção do desenvolvimento de planos de *preparedness* globais, regionais e nacionais **harmonizados**” (J, 11). Neste sentido, a organização volta a reiterar a importância de incluir no planeamento um largo espectro de actores fora da esfera estatal. Esta ambição pode ser lida à luz da *governamentalidade* foucaultiana, onde a ênfase é colocada, como foi já analisado nos primeiros capítulos do ensaio, na subjectivação individual e colectiva de um quadro normativo que rege o funcionamento da ordem social. Um regime de *preparedness* pode assim ser estudado a partir desta categoria analítica do filósofo francês; ao fornecer uma matriz global para o entendimento do risco de uma ameaça pandémica, a OMS desenha o quadro através do qual esta última deve ser *governada*, nomeando os actores que devem estar presentes no processo e as técnicas a utilizar.

No documento (D) podemos ler o seguinte excerto:

“As the access to vaccines and antiviral drugs during a pandemic will be extremely limited, especially in countries with limited resources, nonmedical interventions may be the only way to delay the spread of the disease. However, many of these interventions may affect human behaviour and human rights, and therefore need a strong educational, legal and well-supported basis.” (D, 18).

O socorro cognitivo fornecido pelas intervenções de cariz comportamental na população está em linha com as reflexões acerca da *governamentalidade*, na medida em

que este primeiro é constituído por instrumentos de produção de *regimes de verdade*. Numa outra passagem do relatório em questão, diz a OMS: “*Community involvement means making optimal use of local knowledge, expertise, resources and networks. It is a powerful way to engage people and to build the commitment needed for policy decisions*” (D, viii).

A última frase deste excerto ilustra o raciocínio que desenvolvemos no parágrafo anterior; a utilização deste quadro conceptual foucaultiano parece-nos assim altamente pertinente na análise de um dispositivo de *preparedness*.

A transversalidade da natureza do regime de governação sobre a qual centramos aqui a nossa reflexão encontra no documento (G) algumas das marcas textuais mais interessantes neste sentido. Num conjunto de princípios condutores explanados na secção do relatório dedicada à estratégia global da OMS no que toca à redução do risco no sector da saúde, para além da referência à “abordagem necessariamente multisectorial” (G, 14), os redactores afirmam que “*an all-hazard approach is essential*” (*ibid.*).

Sobre este ponto, encontramos uma passagem que resume com clarividência um dos argumentos que temos vindo a desenvolver, respeitante à assimilação de diferentes tipos de ameaças:

“[...] planning processes and other tools necessary for emergency preparedness, mitigation and response are similar regardless of the nature of the hazard. Countries and especially communities at risk cannot afford to develop a separate system for each type of hazard they are vulnerable to. The capacity of the health sector must be enhanced to face all types of major risks, from epidemics to conflicts, natural disasters to technological accidents, well known risks to new or emerging threats such as an influenza pandemic or terrorism.” (ibid.).

O fortalecimento da resiliência dos sistemas vitais implica que a ênfase do dispositivo esteja colocada, não nas causas da disrupção, mas nos *outputs que este produz no sistema*. A este propósito, podemos ler, ainda no mesmo documento:

“Different hazards and emergencies can cause similar problems in a community; and such measures as planning, early warning, intersectoral and intrasectoral coordination, evacuation, health services and community recovery are usually implemented along the same model adopted by the community regardless of cause.

[...]

Thus the vulnerability and protection of the physical infrastructure, the institutions and the personnel is one of the major challenges addressed by this strategy.” (G, 11).

A configuração actual da racionalidade aqui em causa é fruto de múltiplas reconfigurações ao longo da sua história. Tínhamos já aludido à genealogia do dispositivo traçada por Lakoff (2008) e Collier (2008), mas no que concerne ao sector da saúde e particularmente à *preparedness* direccionada para a pandemia da gripe, o documento que aqui analisamos refere, neste sentido, o seguinte:

“It is becoming increasingly clear that while humanitarian efforts remain important and need continued attention, community-based risk reduction and emergency preparedness programmes are critical for reducing the effects of emergencies, disasters and other crises, and thus essential for the attainment and protection of sustainable development.

[...]

Emergency preparedness has traditionally focused on stockpiling relief goods and providing urgent services to meet the public’s basic needs. In most countries political commitment and financial and human resources are concentrated overwhelmingly on these short-term emergency contingencies. While building up capacities for humanitarian response continues to be a priority for all countries, it is now widely believed (perhaps influenced by the severity and frequency of disasters and conflicts in the past decade) that more should be done to reduce the social, economic and human consequences of these emergencies. This translates into a need for placing much greater attention on the implementation of proactive strategies and a call for a more comprehensive approach to building national capacities in emergency preparedness and response as well as in risk reduction, focusing on those communities most at risk.” (G, 9).

Esta passagem é a ilustração do desenho gradual do dispositivo ao longo das últimas décadas, descrevendo o basculamento operado no seio deste último; à luz do trabalho de Dean (2000) já anteriormente referido, aplica-se aqui a reflexão deste último herdada da perspectiva foucaultiana: a governação passa a fazer-se não *apesar do risco*, mas *através da existência do mesmo*. Assim, é precisamente a percepção de que há fortes possibilidades de uma ameaça (pandémica ou outra) que faz avançar o fortalecimento dos sistemas vitais e a mitigação das vulnerabilidades sistémicas; é nesta constatação que nos baseamos para argumentar que estamos em face de um poder que se quer *positivo*, assente no desenvolvimento de novas capacidades e novas tecnologias políticas de governação.

No documento (H), onde é feita uma extensa análise da resposta da OMS à pandemia de 2009 (H1N1), as conclusões retiradas pelos redactores seguem a linha de raciocínio presente nos documentos que precederam os eventos de 2009. Segundo os autores: *“the world is ill-prepared to respond to a severe influenza pandemic or to any similarly global, sustained and threatening public-health emergency”* (H, xxiv). Face a esta constatação, é dito o seguinte: *“the fundamental gap between global need and global*

capacity must be closed” (*ibid.*); esta advertência pode ser lida à luz dos argumentos que desenvolvemos no último parágrafo, enfatizando a mitigação das debilidades estruturais e sistêmicas.

O relatório dá ainda conta das principais mudanças nas estratégias da organização de resposta a eventos pandémicos ao longo dos últimos anos; entre estas, relevam-se a “integração dos planos de *preparedness* nas matrizes de resposta a emergências dos vários países” e a “incorporação de uma abordagem ‘*whole-of-society*’”. Estas duas marcas do carácter *governamentalizante* do dispositivo definem dois grandes traços do seu *ethos*, que pressupõe a expansão a toda a sociedade do combate a situações de emergência. A este propósito, podemos confrontar estas traços textuais com as reflexões de Paul Virilio e Brian Massumi. O primeiro, ao discutir a questão dos contornos actuais da guerra e da indústria militar (que formam as arenas, não esqueçamos, que estão na génese da concepção que subjaz às lógicas de *preparedness*), afirma que as linhas que separam o *civil* e o *militar* desvanecem crescentemente com a criação de novas tecnologias políticas. Mais do que reflectir acerca dos fenómenos bélicos, o autor francês, em conversa com Sylvère Lotringer, analisa novas tecnologias políticas à luz da inextricabilidade contemporânea entre desenvolvimento tecnológico e multiplicação das ameaças:

“It’s the end of civilian society.

It’s the end of the economic rationale of ‘political economy.’

The civilian becomes the military.

The notion of ‘civilian’ becomes perverted. It loses its meaning [...] I mean in fact that the situation is no longer very clean between the civil and the military because of the total involvement of the economy in war – already beginning in peacetime.

It’s a Copernican revolution in the relations of strategy to politics.

Absolutely.” (Virilio e Lotringer 2008, 25).

A incorporação de um número crescente de sectores da sociedade no dispositivo de *preparedness* é também uma *extensão das ramificações do seu poder*; esta ideia poderia ser confrontada com a inculcação, no seio dos poderes políticos ocidentais, de um paradigma de regulação social geralmente apelidado de *governance*, que pressupõe um alargamento do espectro de actores presentes na governação, reforçando simultaneamente a dissolução de um poder centralizado e dando lugar a uma constelação arborescente de

poderes unidos por meio de diferentes dispositivos.⁴⁴ Não sendo o objecto do presente trabalho, este ponto não será explorado; no entanto, notamos aqui que o estudo do dispositivo de *preparedness* à luz do paradigma de *governance* poderia oferecer interessantes conclusões para a compreensão mútua destes dois objectos de estudo.

Ainda acerca deste ponto, transcrevemos aqui uma interessante passagem da autoria de Brian Massumi, cujas reflexões têm guiado uma grande parte da nossa análise:

“L’objet de la puissance du ‘spectre entier’, c’est le corps affectif qui se rassemble, qui rassemble ses capacités dans un intervalle de changement en syncope. Cela revient à dire, en réalité, que la puissance du ‘spectre entier’ n’a pas d’objet. Plutôt que d’avoir un objet, elle trouve un pivot – si l’on peut dire d’un pivot qu’il permet de faire levier pour ouvrir le temps. Il fait levier sur l’avenir, dans l’activité nue de l’action naissante.” (Massumi 2008, 82).

Ao enfatizar, não o objecto de risco ao qual se vê confrontado o poder político, mas sim os sujeitos sobre os quais esse objecto pode exercer a sua acção, o dispositivo actua, por conseguinte, não sobre o objecto em si, mas sobre *as condições de irrupção desse objecto num determinado meio*. Assim, não é surpreendente que seja dito, mais adiante no documento (H), que “o processo de planeamento foi tão importante como o plano em si” (H, 68); é precisamente este processo que cria, no conjunto da sociedade, uma subjectividade partilhada (Massumi chamar-lhe-ia possivelmente “*affective fact*”; Jacques Rancière falaria, por sua vez, de um “*partage du sensible*”⁴⁵) indispensável para a eficácia do dispositivo.

Tendo ainda como ponto de referência a análise foucaultiana da questão da *governamentalidade*, analisamos agora o documento (K), onde é feito um balanço das medidas de saúde pública tomadas durante a pandemia de H1N1 no ano de 2009. Na secção dedicada ao tráfego internacional, dizem os redactores, referindo-se às IHR como condutoras da acção da OMS durante este período, que estas últimas “constituem um enquadramento juridicamente vinculativo com o propósito de especificar e estandardizar as respostas para conter emergências de saúde pública evitando interferências desnecessárias com o tráfego e comércio internacionais” (K, 9); à luz das passagens de Foucault sobre a questão das *circulações* como sendo constitutiva da biopolítica neoliberal, a frase em questão ganha contornos de interessante reflexão. Recordamos aqui a supracitada passagem do filósofo francês, de modo a enquadrar o nosso argumento:

⁴⁴ Ver, a este respeito, Santos (2009).

⁴⁵ Ver Rancière (2000).

“[...] mais laisser faire les circulations, contrôler les circulations, trier les bonnes et les mauvaises, faire que ça bouge toujours, que ça se déplace sans cesse, que ça aille perpétuellement d’un point à un autre mais d’une manière telle que les dangers inhérents à cette circulation en soient annulés.” (Foucault 2004, 67).

Adiante no relatório, e ainda sobre o mesmo tópico, referem os autores que “a decisão da OMS de não recomendar a restrição do tráfego aéreo foi vista como tendo tido um efeito decisivo no que toca à indústria do turismo” (K, 12). O normal funcionamento do regime neoliberal na sua fase mais globalizada pressupõe o multiplicar incessante das circulações⁴⁶, fazendo surgir a necessidade de novas tecnologias políticas – como as “*biometric borders*” de que fala Louise Amoore (2006) – que sejam capazes de lidar com a condensação do espaço e do tempo do sistema-mundo actual (Fidler 2004; Budd, Bell, e Brown 2009). A tensão que emerge da *triagem das circulações* identificada por Foucault ganha assim uma importância acrescida no contexto actual, o que explica a ênfase dada a este tópico no documento que aqui analisamos, levando a OMS a concluir que, apesar da necessidade de medidas de protecção fronteiriça, a não-disrupção dos sectores económicos associados ao comércio internacional e ao transporte de passageiros deve ser seriamente tida em conta.

Um dos tópicos aos quais a OMS dá, ao longo do tempo, uma importância acrescida, prende-se com as estratégias de comunicação – que a primeira apelida de “*risk communications*”. A este respeito, e ainda no mesmo documento, é feita referência à estratégia “*speaking with one voice*” (K, 21) utilizada pela organização durante a pandemia de 2009. Ao tentar eliminar discursos divergentes que possam dificultar a gestão de um objecto de risco incerto, a OMS singulariza este último através de uma comunicação “a uma só voz”, através da qual são definidos os contornos do objecto; desta forma, é uma operação de política ontológica unificadora que se desenha por detrás da uniformização do discurso institucional.

O documento (L), redigido um ano antes da pandemia de H1N1 de 2009, que apresenta algumas das linhas gerais da matriz de *preparedness* da OMS, é essencial para o esboço do dispositivo que tentamos aqui traçar, de modo a compreender de que forma é problematizado o objecto de risco. As páginas iniciais do relatório são consagradas à explicação da racionalidade que preside à “*whole-of-society approach*” que serve de

⁴⁶ Acerca deste ponto, ver Hassan (2009).

socalco à elaboração do dispositivo; os redactores começam por dizer que “uma pandemia moderada ou severa irá testar os limites da resiliência das nações, empresas e comunidades, dependendo da sua capacidade de resposta” (L, 6).

Esta última frase resume sinteticamente o objecto sobre o qual se debruça um plano de *preparedness*: a resiliência do regime sobre o qual assenta a ordem social e política actual. O objectivo último da elaboração de um tal plano prende-se assim, como temos vindo a argumentar ao longo deste ensaio, com o *desenvolvimento de novas tecnologias de reforço da ordem jurídico-política*. É por isso expectável que a OMS enfatize a necessidade de inclusão de todos os sectores da sociedade, visto que é sobre todos eles que repousa o bom funcionamento das estruturas sociais; assim, um dos “*key principles*” da matriz de *preparedness* elencados no presente relatório diz respeito à “atenção às interdependências críticas” (*ibid.*). Acerca destas últimas, dizem os autores que cada uma delas constitui um conjunto de “vulnerabilidades complexas” (L, 10).

Estas considerações podem ser lidas à luz das reflexões de Lakoff e Collier (2010, 249) acerca do “mapeamento de vulnerabilidades” presente desde a génese nos planos de *preparedness* norte-americanos do pós-guerra. À semelhança destes últimos, também a OMS raciocina em termos de defesa civil quando se debruça sobre as interdependências críticas do sistema; também as tecnologias políticas utilizadas pela OMS para compreender a amplitude e extensão das vulnerabilidades presentes no sistema apresentam pontos de contacto impressionantes com aquelas que os autores supracitados encontram explanadas nos documentos do *National Security Resources Board* norte-americano nos anos 50. Acerca destes, dizem Lakoff e Collier (2010, 250):

“Vulnerability mapping generated a new form of knowledge about urban life. As opposed to statistical knowledge about the condition of the population, such as epidemiology or demography, this form of knowledge was not archival – it did not track the regular occurrence of predictable events over time; rather, vulnerability mapping produced knowledge about events – such as a surprise nuclear attack – whose probability could not be known but whose consequences could be catastrophic. Such knowledge involved not the calculation of probabilities but rather the imaginative enactment of events for which civil defense services would have to be prepared and the detailed analysis of how features would be affected by such events.”

A este propósito, lemos no presente relatório:

*“Table-top and **simulation exercises and drills** at all levels are the best way to test, validate, and improve pandemic preparedness plans. Tools developed by WHO or international organizations and adapted to local circumstances may be*

useful for a quick review to identify gaps during the pandemic response mode.” (L, 11).

Esta passagem pode ser lida como uma marca textual do *imaginative enactment* (Collier 2008), técnica política indissociável de um regime de *preparedness*, aplicada também aqui no caso da saúde pública. Ao longo da bibliografia que aqui exploramos, multiplicam-se as referências à necessidade de realização de exercícios e simulações como meio de conhecer o objecto de risco. Lemos, assim, já em 1999, o seguinte excerto:

“Examples of specific scenarios can be ‘tested’ so as to evaluate possible outcomes with different approaches, such as when different amounts of vaccine are available, or vaccine is produced at different potencies to ‘stretch’ supplies. Similarly, models can be developed for different morbidity and case-management scenarios.” (A, 23).

Seguindo esta linha de raciocínio, é apresentada neste mesmo relatório (A, 25), uma tabela que organiza diferentes cenários para a eventualidade de uma pandemia da gripe; para cada um dos casos são analisadas várias opções de acção (medidas de saúde pública) e os resultados esperados são depois organizados em termos de vantagens e desvantagens. O *“enactment-based knowledge”* (Lakoff 2006) gerado por esta operação tem como objectivo informar a acção futura da organização, problematizando um objecto altamente volátil e de difícil apreensão.

Os exemplos desta operação técnico-epistemológica proliferam nas páginas dos documentos da OMS das últimas décadas; assim, podemos ler no documento (D, 29): *“consider a desk-top review of the preparedness and response plan, based on imaginary situation descriptions, or carry out a simulations exercise, preferably focusing on specific aspects of the response plan”*. De um outro relatório (N, 8), retiramos o seguinte excerto: *“exercises and simulations need to be incorporated as an integral part of planning activities [...] cross-border planning and exercises support the development of an effective pandemic plan”*. Como referem os redactores de um outro documento da organização acerca da resposta à pandemia de 2009, *“case scenarios were deemed essential to improving knowledge”* (H, 51).

A questão das técnicas utilizadas para gerar conhecimento é indissociável das escolhas políticas ancoradas nessas mesmas técnicas; este argumento foucaultiano informa em larga medida um volume de textos reunido por Annemarie Mol e John Law (2002),

cuja introdução elenca um conjunto de técnicas de *simplificação do real face à complexidade ontológica de qualquer objecto técnico-científico*. Dizem-nos os autores:

“The texts that carry academic stories tend to organize phenomena bewildering in their layered complexity into clean overviews. They make smooth schemes that are more or less linear, with a demonstrative or an argumentative logic in which each event follows the one that came before. What may originally have been surprising is explained and is therefore no longer surprising or disturbing. Academic texts may talk about strange things, but their tone is almost always calm.

This, then, is the first step. It is to say that simplifications that reduce a complex reality to whatever it is that fits into a simple scheme tend to ‘forget’ about the complex, which may mean that the latter is surprising and disturbing when it reappears later on and, in extreme cases, is simply repressed.” (Law e Mol 2002, 3).

À luz do argumento de Law e Mol, podemos analisar os relatórios da OMS, e particularmente as referências à elaboração de cenários como operações de simplificação do real, de redução da complexidade. Esta operação produz, no quadro do nosso estudo, dois *outputs* essenciais para alimentar um dispositivo de *preparedness*: por um lado, rastreia as vulnerabilidades do sistema, servindo para colmatar falhas que possam pôr em causa a resiliência dos sistemas vitais; por outro, trata-se também de uma operação epistemológica de problematização de um objecto complexo, como temos vindo aqui a argumentar.

Face à complexidade do objecto com o qual lida o dispositivo, desenham-se várias escolhas de política ontológica; Mol e Law (2002, 3) descrevem uma delas da seguinte forma:

“The problem is that what was not predictable tends to occur anyway. So how should this be handled?

The answer—one answer—is that such chaotic events are tamed by theories of chance. In being reduced to a probability and framed as a risk they are turned into something that, however erratic, is also calculable. The risk of an explosion in the factory on the edge of your town (an explosion that will take your town with it) is, say, 0.00000003 percent per annum. Now go and calculate whether this is a good enough reason to be anxious!”

Parece-nos, no entanto, não ser exactamente esta a resposta dada ao problema da complexidade por parte do dispositivo que aqui analisamos. Num texto – que aborda precisamente o caso dos regimes de *preparedness* – Claudia Aradau (2010, 2) (cujo

trabalho foi abundantemente citado numa das secções anteriores deste estudo) propõe a seguinte formulação para dar conta da tecnologia política que é posta em prática:

“As potential disasters appear now as indeterminate, unpredictable and unexpected, preparedness exercises are placed at the heart of a new ratio which challenges or replaces statistical calculability. In this sense, the future of unexpected events cannot be known or predicted; it can only be enacted. Uncertainty becomes an opportunity to ‘speculate not just about “the future”, but about a range of possible futures that might arise from the uncertain course of the forces of change”.

Aplicando este raciocínio à questão das simulações e exercícios propostos pela OMS, podemos considerá-los como sendo “oportunidades de especular acerca de diferentes futuros” – como escreve Aradau. O resultado deste exercício é a *clarificação dos limites das escolhas de política ontológica*; neste sentido, o *enactment* de um determinado cenário constitui um laboratório de política ontológica privilegiado.

O documento (M) apresenta uma definição interessante de risco, que já no final da anterior secção começámos a explorar; acerca da questão da complexidade, que temos vindo a analisar, podemos ler uma passagem pertinente relativamente à avaliação do risco:

“Risk assessment is a systematic process for gathering, assessing and documenting information to assign a level of risk. Risk assessment aims to determine the likelihood and impact of events on public health so that action can be taken to manage and reduce the negative consequences. The risk assessment process involves assessment of three components: the hazard, the possible exposure(s) to the hazard, and the context in which the event is occurring.

[...]

Although hazard, exposure and context are assessed separately, there is some overlap in the information required to assess each component.” (M, 6-7).

A reflexão que podemos fazer a partir deste excerto prende-se com as ideias acerca da *complexidade* presentes no trabalho de Law e Mol; a distribuição dos diferentes elementos que formam a *assemblage* do risco constituem uma estratégia de simplificação do real, sendo criada uma ferramenta de avaliação do risco que é o resultado desse processo. A incorporação do terceiro elemento da tríade nesta ferramenta – que diz respeito ao contexto “social, científico, económico, ético e político” (M, 7) – para além de inserir o objecto de risco num determinado cenário, coloca em primeiro plano a disrupção da ordem social. Tal como é referido pelos redactores, apesar da análise separada destas componentes, há um certo grau de justaposição dos dados utilizados para a avaliação

destes últimos. Podemos argumentar que essa justaposição corresponde à *justaposição ontológica* destes elementos, sendo a matriz utilizada para decalcar o real através da sua simplificação, incapaz de o fazer de forma totalmente satisfatória.

Desta forma, há uma tensão latente que se desenha na passagem que aqui analisamos: a tensão entre a *simplificação esquemática* e a *complexidade ontológica*. Assim, o “*overlap*” de que falam os autores, remetendo-o para a informação a utilizar, pode ser lido como sendo o “*overlap*” dos diferentes elementos artificialmente separados pelo instrumento de avaliação do risco.

2.1.3 Iteração

Na matemática, os métodos iterativos foram sendo desenvolvidos com o objectivo de resolver sistemas complexos de equações através da repetição por aproximação, gerando cada iteração uma equação corrigida que se tenta aproximar da solução final através de sucessivas repetições; neste sentido, um raciocínio deste tipo distingue-se dos métodos directos, cujo objectivo é chegar a um resultado preciso a partir de um número finito de operações. A utilização de métodos iterativos é potenciada pela existência de um grande conjunto de variáveis ou para a resolução de sistemas não-lineares, de carácter muitas vezes caótico e imprevisível.

Nesta secção do nosso ensaio, serão apresentadas marcas textuais que nos permitirão argumentar que o dispositivo de *preparedness* organiza a sua expansão e eficácia segundo um método iterativo, estando integrado dum sistema complexo de outros dispositivos de *preparedness* referentes a outros objectos de risco, sendo que – tal como acontece nas iterações matemáticas – a convergência por meio de aproximações é o resultado final pretendido.

Voltando mais uma vez a 1999, lemos no documento (A) uma passagem que reforça o argumento que temos aqui vindo a esboçar, e que representa o ponto fixo do qual parte a expansão e aprofundamento do dispositivo de *preparedness*:

“Management of risk does not imply an ability to prevent a pandemic, but rather to make best use of available resources to reduce the extent of disease, reduce the impact of secondary catastrophes, and to prevent panic from occurring in the population.

[...]

We must also recognize that no pandemic plan prepared in advance will be 100% relevant or best for whatever situation nature eventually creates. Hence emphasizing the process and the issues for responding to a possible or actual pandemic may be more important than specific details [...].” (A, 31-32).

A preocupação da OMS com a redução de catástrofes secundárias e a importância dada ao pânico da população são elementos que estão geralmente fora do espectro de acção de um organismo técnico cujas principais tarefas são realizadas no âmbito da saúde pública. No entanto, e como temos vindo a sublinhar, o objecto primeiro do dispositivo é a manutenção da ordem social que sustenta o sistema jurídico-político dos territórios onde actua a organização. Nesse sentido, e face a um objecto (ou objectos) de risco complexo e

volátil, é necessário manter o espectro de abrangência do dispositivo suficientemente amplo para ser capaz de acomodar “qualquer situação que a natureza eventualmente crie” - como formulado pelos redactores do documento.

Apesar da ênfase colocada nos eventos pandémicos de origem “natural”⁴⁷, notámos já anteriormente o carácter expansivo do dispositivo, tendencialmente assimilador de diferentes objectos de risco sob um mesmo prisma de racionalidade. No documento (J), encontramos as seguintes passagens:

“Certain objectives and actions are specific to influenza, whereas others address preparedness for and response to many health emergencies that affect large numbers of people.

[...]

The recommendations made herein apply to naturally occurring influenza. In the event of unintentional or intentional release of an influenza virus with pandemic potential (e.g. related to a laboratory accident or the deliberate release of biological agents), most of them may also be suitable however.” (J, 2, 5).

O potencial expansivo do dispositivo fica bem patente nos excertos acima expostos; uma vez colocadas as bases da racionalidade que está por detrás deste último, a elasticidade e plasticidade são características intrínsecas aos moldes que lhe dão forma. Num outro documento (D), esta ideia fica especialmente bem ilustrada:

“The items discussed in this section are general items that should be considered in the case of any health emergency for which a country is preparing, and do not apply to influenza pandemic preparedness only. While working on these items, it is strongly recommended to look for synergy with existing emergency plans and structures, to prevent overlap and ensure efficient use of resources.” (D, 1).

Apesar do relatório acima citado ser dedicado à “*influenza pandemic preparedness*”, os autores começam desde logo por referir a sua aplicabilidade a outras emergências de saúde pública; esta ideia está em linha com a argumentação que temos até aqui tentado elaborar. Assim, no documento (G), onde são esboçados os principais traços de um dispositivo de *preparedness* (não só no que diz respeito à gripe, mas a um grande conjunto de objectos de risco), a OMS formula desta forma um dos seus principais objectivos:

⁴⁷ Acerca da divisão entre o natural e o antropogénico, remetemos para as discussões recentes em torno dos termos *antropoceno* e *capitaloceno*; ver, por exemplo, Altvater et al. (2016). Num outro registo, ver ainda os já citados contributos de Davis (2006) e Wallace (2016) acerca da relação entre o agro-capitalismo e o aparecimento de fenómenos epidémicos.

“[...] support the capacity of the health sector in Member States and local communities to prepare for and respond promptly and efficiently to the health consequences of emergencies caused by natural, technological, environmental and societal hazards and epidemics.” (G, 15).

Através das sinergias estabelecidas entre as estratégias de *preparedness* criadas para diferentes objectos, o dispositivo alimenta-se *por iteração*, incorporando novas experiências e lições; a assimilação destes diferentes objectos, como foi já argumentado, é condição *sine qua non* para a expansão plástica do dispositivo e da *governamentalidade* que este último transporta consigo. Como podemos ler adiante no relatório supracitado:

“At national and global levels, all large crises – whether they are technological, environmental or natural disasters, conflicts, epidemics or famines – involve mostly the same partners, pose the same managerial and political challenges and ultimately require the same overall coordination approach and response mechanism.” (G, 18).

A plasticidade explícita na passagem acima citada advém não das consequências de cada *ameaça* serem exactamente as mesmas, mas do facto de exporem as mesmas vulnerabilidades sistémicas, criando assim um problema semelhante para o poder político e para a manutenção da ordem social, como temos vindo a argumentar.

O processo de iteração necessita de ser alimentado por *inputs* que façam funcionar a sua dinâmica de aperfeiçoamento; tínhamos já referido, no anterior capítulo, a utilização de cenários e exercícios como técnicas de *enactment* de diferentes escolhas de política ontológica. Apesar da utilidade destes últimos, são os eventos pandémicos passados que constituem a maior fonte de informação para o dispositivo. Como refere a OMS, no extenso documento que se seguiu à pandemia de H1N1 de 2009: *“pandemics can be fearsome teachers”* (H, viii).

Tendo este último relatório sido redigido com o propósito de avaliar a resposta da OMS à crise epidémica da 2009, a informação nele contida constitui umas das fontes mais completas para as aprendizagens futuras no que toca ao dispositivo de *preparedness* para a gripe pandémica. Como começam por referir os redactores, nas primeiras linhas do prefácio: *“the emergence of the influenza A (H1N1) pandemic in April 2009 provided the first major stress test since the Regulations came into force in 2007”* (H, vii). Para além de testar os limites das IHR (que já aqui discutimos), o fenómeno gripal de 2009 representou o primeiro grande teste do dispositivo que vinha sendo desenvolvido; neste sentido, dizem os autores do relatório:

“Beyond testing the Regulations, the influenza pandemic exposed vulnerabilities in global, national and local public-health capacities, limitations of scientific knowledge, difficulties in decision-making under conditions of uncertainty, complexities in international cooperation and challenges in communication among experts, policy-makers and the public.” (ibid.).

Uma leitura das passagens sob o prisma que tem sido utilizado permite-nos retirar algumas conclusões interessantes no âmbito da nossa análise. A formulação utilizada – “*fearsome teacher*” e “*stress test*” – pode espelhar precisamente o carácter iterativo segundo o qual nos parece funcionar o dispositivo em questão; a pandemia é aqui *performada*, em retrospectiva, simultaneamente como desafio e potenciadora de novas lições. Mais uma vez, a ênfase é colocada na “exposição das vulnerabilidades”, que tendo sido postas a nu durante o episódio epidémico podem ser doravante mitigadas. A *positividade* do dispositivo – na medida em que este último pressupõe a criação e *performance* de novas tecnologias políticas – só pode ser alcançada através do método iterativo de aproximações sucessivas, que na prática se traduz pela utilização de cenários e exercícios e pelos “*major stress tests*” que constituem as verdadeiras crises de saúde pública.

Assim, também no documento (O) a pandemia de 2009 é discutida nos termos da sua *positividade*, dizendo os redactores do relatório:

“In the aftermath of the 2009 pandemic, Member States, WHO and other organizations have a unique opportunity to benefit from the experience and lessons learned and to strengthen their preparedness for future pandemics, as well as for other major health threats.” (N, 5).

É precisamente em torno da questão das “lições tiradas” da pandemia de 2009 que é construído o *meeting report* (K), onde se discute um conjunto de temas à luz de *case studies* retirados de diferentes locais no mundo durante o período pandémico; “*it is imperative to take stock of lessons learned*” (K, 3), segundo a formulação dos redactores do documento. Relativamente ao tópico específico intitulado “*Mass gatherings*”, encontramos nesta secção um excerto que nos permite observar alguns dos elementos que temos vindo aqui a aprofundar:

“While mass gatherings represent challenges to public health, they nonetheless provide an opportunity for improving public health planning overall and for enhancing preparedness and health around a number of areas, including physical activity, anti-tobacco and disease specific awareness.” (K, 5).

Mais de que discutir a importância da consideração das grandes massas humanas no âmbito do dispositivo de *preparedness* para a gripe, é interessante notar que a formulação da frase mantém subjacente a *positividade* que caracteriza um dispositivo de *preparedness*; a referência à potencial aplicabilidade das lições retiradas neste contexto a outros eventos de saúde pública testemunha ainda a ambição expansiva da racionalidade do dispositivo. Também no documento (H) encontramos um outro exemplo da dinâmica *geradora de capacidades* que se quer imbuída no dispositivo quando é referido que “a pandemia resultou num incremento, em alguns países, das capacidades de diagnóstico através da descentralização dos testes laboratoriais, tendo ainda ajudado a melhorar técnicas microbiológicas a nível nacional” (H, 76).

A racionalidade da organização da resposta a emergências que está espelhada nos vários documentos aqui analisados encontra uma marca textual no documento (O) que resume o carácter *governamentalizante* das acções levadas a cabo pela OMS:

“Overall, it is clear that PPA⁴⁸ undertaken from 2004 to early 2009, with assistance and leadership from WHO, were considered to have been worthwhile and to have improved the pandemic response in 2009–2010, the broad range of tasks and work streams undertaken as PPA (e.g. exercises, capacity planning) being ultimately more important and influential than the Plan itself. Indeed, specific comments were made that plans in the style of a high quality but broad ranging framework (principles of operation) were more useful than those in the style of densely packed technical manuals which could not be followed to the letter.” (N, 15).

No final do documento, as palavras dos redactores são complementadas por três frases-chave, de entre as quais a seguinte citação de Dwight Eisenhower: “*plans are nothing; planning is everything*”. A ampla matriz à qual os autores se referem como “PPA” tem por objectivo operar uma determinada construção (ou problematização) dos objectos de risco com os quais está confrontada a OMS; os “*principles of operation*” que servem de fio condutor à acção da organização devem sobrepor-se à elaboração de medidas específicas, cuja falta de flexibilidade e elasticidade tornam difícil a sua aplicação em situações de natureza distinta. Deste modo, é através das tecnologias políticas desenhadas para alimentar o dispositivo (como os exercícios e nomeadamente o “*capacity planning*” que está referido no excerto acima) que este último pode criar pontos de intersecção com eventos que relevam de diferentes áreas. Os autores condensam os sectores de intervenção prioritária na *preparedness* para uma pandemia da gripe num

⁴⁸ *Pandemic plans and preparedness activities.*

interessante acrónimo, apresentado em letras garrafais, num rectângulo individual: CALM (“*communication, coordination, capacity, adaptability (flexibility), leadership, mutual support*”).

Também no documento (I) verificamos a importância dada ao reforço das capacidades como meio de resposta a eventuais situações pandémicas; numa secção intitulada “*Integrating pandemic preparedness and response into general emergency preparedness*”, os autores resumem um conjunto de medidas de sustentabilidade de um programa de *preparedness* (na sua grande maioria já aqui abordadas) e terminam dizendo: “*through the use of these and other approaches, governments [...] have the opportunity to strengthen preparedness for the next influenza pandemic while building capacity to address a range of local, national, and international emergencies*” (I, 15). Mais adiante no mesmo relatório, e ainda sobre a *positividade iterativa* do dispositivo, é dito: “*by developing a solid foundation for pandemic influenza communications, Member States would also strengthen communication response systems for any public health emergency*” (I, 25).

Na secção deste último documento dedicada às acções a tomar no período que se segue à pandemia, os redactores sublinham novamente a necessidade de fazer “ajustamentos” e “encorajar os actores públicos e privados a actualizar os seus planos de *preparedness*” (I, 48). A importância da inclusão dos actores privados foi já mencionada na anterior secção deste ensaio dedicada à transversalidade; no documento (L, 5), esta última é defendida à luz da necessidade “de fortalecer a resiliência das comunidades de modo a fazer face a futuras ameaças à saúde, segurança e bem-estar”. No que toca ao sector privado, o excerto seguinte espelha simultaneamente esta última ideia e a dinâmica iterativa que nos parece ser o *modus operandi* das tecnologias políticas associadas ao dispositivo de *preparedness*:

“The objective of a plan is to make an organization less vulnerable to and reduce the impact of a crisis or emergency. Pandemic preparedness should be an integral part of any organization’s business continuity management. Plans should be subjected to regular review, as planning is a continuous rather than a static process.” (L, 8).

2.1.4 Caso Português

Nesta última secção, abordamos sinteticamente a construção do dispositivo de *preparedness* para a pandemia da gripe no contexto português. Este exercício incidirá na análise de documentos redigidos pela Direcção-Geral de Saúde (DGS), nomeadamente o extenso “Plano de Contingência Nacional do Sector da Saúde para a Pandemia de Gripe”, publicado em 2008, um ano antes da eclosão do fenómeno epidémico à escala global com origem no vírus H1N1.

Esta análise permitir-nos-á, com as limitações que lhe são inerentes, verificar de que forma a construção do dispositivo efectuada pela OMS – que explorámos nas anteriores secções deste ensaio – se encaixa num caso nacional específico. Esperamos assim poder analisar qual a tradução feita por um organismo de saúde pública à escala nacional das orientações que emanam da OMS; a leitura destes documentos sob o prisma que até aqui tem guiado a investigação evidenciará os pontos de contacto entre a problematização do objecto segundo os moldes que tentámos atrás explicitar e aquela que é feita sob a égide da DGS. Encontraremos assim presentes grande parte dos elementos que fazem parte da *assemblage* do dispositivo que descrevemos anteriormente; a sua presença numa matriz de escala nacional pode testemunhar o poder *harmonizador* das lógicas que presidem a um regime de *preparedness*, fazendo prova de uma governamentalidade essencial para o funcionamento deste último.

“*Most experts believe that it is not a question of whether there will be another severe influenza pandemic, but when*” (UK, The Government’s Chief Medical Officer, 2002); é com esta frase que se inicia o relatório (P), dando o mote para a extensa elaboração de cada uma das secções que constituem o plano de contingência elaborado pela DGS. A utilização desta citação, tendo como socalco legitimador uma figura institucional importante, marca simultaneamente a urgência da acção e a incerteza constitutiva de uma pandemia da gripe. Os redactores começam por sublinhar a intensificação, que ocorreu nos anos que antecederam a elaboração do documento, de “reuniões e exercícios” da DGS com várias estruturas internacionais, como a OMS; tínhamos podido constatar, na anterior secção deste trabalho, a importância dada pela OMS a este tipo de tecnologias de gestão de risco, que se situam no quadro do *imaginative enactment* de que falam Lakoff e Collier.

Assim como tinha sido já referido pelos membros da OMS, também a DGS faz referência à experiência epidémica do H5N1 de 2003-2004 como tendo sido o catalisador da intensificação das acções de precaução tomadas no que toca à pandemia da gripe. Os excertos seguintes parecem testemunhar a importância conferida à necessidade de construir (ou aperfeiçoar) um dispositivo multisectorial e transversal, elemento fulcral da lógica de *preparedness* que temos vindo a identificar:

“[...] tendo em atenção os riscos relacionados com o processo de ignição de uma próxima pandemia, foi necessário intensificar a articulação entre saúde e agricultura. O mundo parecia não estar preparado para juntar sectores aparentemente tão distintos como aqueles, a que veio juntar-se a economia, finanças, transportes e comércio.

[...]

A cooperação científica, técnica e financeira assume, por isso, uma dimensão não só multisectorial, mas também multifacetada, uma vez que devem ser envolvidos os departamentos da saúde animal, humana, os centros de crise e protecção civil, comunicações, comércio, etc.

[...]

Há a noção que se está a planear a resposta para uma ameaça que pode ser muito complexa e abrangente, que interesse a todos os sectores e departamentos do Estado, bem como ao sector privado e social e que pode dar origem a uma disrupção social e económica.” (O, 11-12).

A extensão do domínio de acção do dispositivo à qual foi feita referência encontra aqui uma marca textual que vai de encontro aos princípios de orientação definidos pela OMS; também aquando da explicação da *raison d'être* do plano de contingência, encontramos três passagens que nos permitem estabelecer uma ponte com a racionalidade descrita nos anteriores capítulos:

“A principal finalidade do Plano de Contingência Nacional é minimizar o impacto da pandemia, sobretudo no que respeita à letalidade e à disfunção social. Os efeitos na sociedade podem ser mais graves do que na própria saúde, com consequências no funcionamento de todos os sectores e actividades sociais...

[...]

Assim, apesar de se destinar ao sector da saúde, o Plano de Contingência Nacional aborda também o papel que a sociedade e a população em geral terão de desempenhar quando a pandemia ocorrer, num esforço conjunto para minimizar o seu impacto.

[...]

O Plano de Contingência Nacional deve ser encarado numa perspectiva mais ampla do que a circunscrita à gripe, tendo em consideração as suas

potencialidades para ser adaptado a outras emergências de saúde pública.” (O, 13-14).

A referência explícita à disfunção social e ao papel activo de todos os membros da “população em geral” está também ela em linha com a racionalidade que molda as formas do dispositivo de *preparedness* contemporâneo; a última citação acima transcrita é uma marca clara da procura iterativa da expansão da abrangência das lógicas que presidem à elaboração do plano, fazendo parte da estratégia de assimilação matricial dos riscos à qual temos feito amplamente referência. Mais adiante no mesmo documento, um outro excerto elucida este raciocínio de forma bastante clara:

“Admite-se, assim, contribuir para o desenvolvimento gradual de competências, atitudes, modelos organizativos e produtos que permitam lidar, de forma efectiva, com situações de emergência potencialmente geradoras de doença, sofrimento e morte, bem como com as disrupções social e económica secundárias, seja no sector da saúde, seja nos demais sectores da sociedade ou na população em geral.” (O, 20).

À semelhança do que acontecia com os relatórios da OMS, também a DGS faz múltiplas referências à “incerteza que rodeia a ameaça de uma pandemia da gripe e o desconhecimento científico” (O, 15); a flexibilidade procurada no desenho do dispositivo pode ser lida como sendo uma consequência deste facto e marca a passagem da *quantificação do risco* para a *manutenção dos sistemas vitais*. No decorrer deste processo, opera-se uma mudança no entendimento do risco, cujos contornos temos vindo a tentar esboçar; num trecho dedicado às questões da informação e comunicação, diz a DGS: “na realidade, uma pandemia de gripe, ou apenas a sua ameaça, aumenta o nível de exigência quanto às necessidades de informação em saúde e quanto à comunicação” (O, 23).

A zona de indefinição existente entre uma “pandemia” e “a sua ameaça” é potenciada pela incapacidade de calcular o risco de um evento desta natureza, fazendo com que o dispositivo tenha de assimilar estes dois momentos e *governá-los* da mesma forma. Esta última é uma característica fundamental da *preparedness*; a sua abrangência vai para além da existência confirmada do objecto de risco, estendendo-se também à possibilidade da sua existência. À luz do objectivo último do dispositivo – a mitigação das vulnerabilidades sistémicas e o reforço das capacidades de resposta – esta inflexão não é surpreendente. Desta forma, quando são enunciadas as finalidades do plano de contingência (para além dos objectivos gerais acima explicitados – a minimização da letalidade e da disrupção social), sublinhamos a referência imediata à “[implementação] de

estruturas que permitam uma resposta flexível perante situações de emergência de saúde pública” (O, 24).

No que diz respeito às tecnologias políticas identificadas tanto na literatura que foi analisada nos primeiros capítulos como a partir da leitura dos documentos da OMS, encontramos neste relatório uma secção intitulada “A próxima pandemia da gripe”, onde um dos tópicos diz respeito aos “cenários para uma eventual pandemia”. Os redactores baseiam-se num conjunto de “cenários pandémicos” elaborados pelo Observatório Nacional de Saúde (ONSA) que podem permitir “fornecer uma base para o processo de planeamento” (O, 47). Apesar de ser sublinhado o facto de que os cenários “não são previsões nem estimativas, devendo ser interpretados de uma forma muito cuidadosa” (O, 52), é interessante notar a sua utilização como matriz de inteligibilidade do objecto de risco, na linha das reflexões de Lakoff e Collier acerca do *imaginative enactment*, promovido, como vimos anteriormente, pela OMS. Num outro capítulo do relatório esta última ideia é mais uma vez reforçada, realçando-se “o papel importante da realização de exercícios de simulação com a finalidade de aumentar o conhecimento necessário ao delineamento das intervenções perante a ameaça ou ocorrência de uma pandemia da gripe” (O, 69-70).

A questão da apreensão de um objecto ontologicamente volátil, discutida atrás a partir das reflexões de Law e Mol, é exemplificada no presente relatório numa passagem acerca do reforço dos sistemas de vigilância gripal. Os redactores afirmam que “a multiplicidade dos dados e da informação de saúde necessária à vigilância e controlo da gripe evidencia a necessidade de implementar um sistema integrado de informação” (O, 77); este último incluiria diferentes “vertentes”, ou elementos: a vertente “clínica”, a “laboratorial”, o “impacte institucional e social da doença”, a “farmacovigilância” e o “consumo de medicamentos utilizados no tratamento da gripe” (O, 76-77). Estes diferentes elementos, quando integrados, formam uma *assemblage* que *força a singularidade* de um objecto complexo, oferecendo um mapa de inteligibilidade. A análise dos pontos de tensão e descontinuidade dentro deste quadro densificaria o trabalho que aqui fazemos; não nos sendo possível neste âmbito proceder a este estudo é, no entanto, essencial sublinhar a aplicabilidade desta *démarche* herdada dos Estudos Sociais da Ciência. As escolhas de política ontológica seriam identificadas no interior das intersecções (e das divergências) produzidas por cada descontinuidade na tentativa de identificação de um mesmo objecto.

O melhoramento de forma iterativa do dispositivo faz também parte do desenho deste último, sendo que na secção do documento dedicada à avaliação é referido que esta última “constituirá um momento ímpar para o aperfeiçoamento da preparação do País para lidar com futuras emergências” (O, 91); os autores prosseguem, dizendo que “os processos de elaboração, execução e avaliação de um plano de acção são, pois, indissociáveis, e a efectividade máxima de cada um só será alcançada quando planeados de forma síncrona e realizados em simultâneo” (O, 92). Este último trecho testemunha textualmente uma *versão maximalista da cibernética*, onde todos os *inputs* e *outputs* de um processo dinâmico são incorporados numa mesma matriz e alimentam incessantemente a eficácia do dispositivo.

Acerca deste último ponto, os redactores fazem referência à necessidade de diversificar a origem dos *inputs* de informação utilizados para a apreensão de um fenómeno epidémico; na linha do que tinha já sido reiterado pela OMS, lemos o seguinte trecho presente no relatório:

“A integração de informação proveniente de fontes ‘não clássicas’, como, por exemplo, as notícias divulgadas pelos meios de comunicação social, tem sido uma das soluções sugeridas e desenvolvidas nos últimos anos por especialistas e instituições internacionais como é o caso da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Centro Europeu para a Prevenção e Controlo das Doenças (European Centre for Disease Prevention and Control - ECDC), designadamente através da aplicação do conceito de *Epidemic Intelligence*.” (O, 103).

Seguindo este raciocínio, os autores do documento aprofundam o argumento segundo o qual a multiplicação das origens de informação relevante pode ajudar a “capturar” um objecto volátil; para tal, são mobilizadas fontes como os “meios de comunicação social”, “*focal points*” ou ainda “notícias disponíveis através da *Internet*” (O, 104). Depois da recolha de informações de natureza diferente, é necessária a passagem através do crivo técnico das organizações de saúde pública, de forma a validar esta última: “uma vez ‘capturados’, os acontecimentos devem ser filtrados e validados quanto à sua veracidade e significado epidemiológico, passando, assim, de ‘*raw intelligence*’ para ‘*meaningful intelligence*’” (*ibid.*).

Segundo a postura epistemológica que tem vindo a marcar este ensaio, a racionalidade por detrás deste tipo de mecanismo pode ser descrita da seguinte forma: o objecto de risco deixa um conjunto de marcas que é necessário identificar e sistematizar de forma a criar um padrão composto pelos vários elementos do objecto de risco. Depois de

passarem no crivo da “veracidade e significado epidemiológico” o seu estatuto é alterado e passam a constituir provas da existência de um determinado objecto científico. Desta forma, o objecto científico é constituído por vários elementos que se deixam apreender de diferentes formas; o objecto de risco é, assim, a soma destas manifestações. É por isso necessário proceder a uma triagem fundada na veracidade científica de algo que começa por ser um híbrido para depois se singularizar. A problematização do objecto através da utilização de uma ferramenta como a *Epidemic Intelligence* pode ser visto como uma tecnologia que começa por multiplicar as marcas da existência de um objecto para depois singularizar este último através de uma operação de política ontológica (aqui ilustrada pela passagem da “*raw intelligence*” à “*meaningful intelligence*”).

Também a questão da transversalidade, abordada já a partir da análise dos documentos da OMS, encontra uma tradução clara no caso português; como é referido no presente relatório – “num contexto de pandemia de gripe, cada indivíduo tem o dever de ser parceiro activo na preparação da sua família, comunidade e local de trabalho” (O, 172). Mais adiante, é enunciado um conjunto de “princípios genéricos” que deverão orientar a acção da população fora do sector da saúde. O primeiro a ser formulado reflecte desde logo uma lógica cuja herança dos princípios de *governance* fica bem explícita: “o Cidadão é o primeiro responsável pela sua saúde” (O, 175). A criação de um quadro de racionalidade como aquele que preside ao dispositivo de *preparedness* pressupõe que do Estado emanem orientações para a condução dos indivíduos (a *conduite des conduites* da governamentalidade foucaultiana) e não um controlo *top-down* da população através das condições da sua existência – que era apanágio da biopolítica no momento da sua fundação. Sendo que já não é a problematização da população *per se* de que se ocupa o dispositivo – mas sim, primordialmente, dos sistemas vitais –, o objectivo é agora *fazer convergir o comportamento da primeira com o bom funcionamento e manutenção destes últimos*. Assim, e como é referido num outro ponto, “devem ser promovidos os autocuidados e a auto-suficiência”, e “as famílias, organizações e empresas – órgãos essenciais para o funcionamento da sociedade – devem ter planos de contingência próprios” (*ibid.*). A racionalidade aqui descrita pode ser ainda ilustrada pela seguinte passagem:

“Ninguém pode prever com exactidão a dimensão do impacte da próxima pandemia de gripe. Há muitas variáveis desconhecidas nos cenários de modelação pandémica e muito poucas observações na história das pandemias do

passado. Além disso, a situação é, ainda, acrescida de uma enorme incerteza sobre o modo como as pessoas e os mercados económicos irão responder quando confrontados com uma pandemia.” (O, 207).

A referência simultânea aos mercados económicos e às populações parece indicar que ambos relevam de uma mesma problemática – a disfunção temporária ou permanente dos sistemas nucleares para a manutenção da ordem social. A preocupação com “a operacionalidade das instituições que garantem a economia, a segurança nacional e o funcionamento básico da sociedade” (O, 208) traduz-se pela elaboração de um plano que contempla os princípios expostos pela OMS – a assimilação dos riscos, a plasticidade e transversalidade e a duração no tempo. A este propósito, atentemos no seguinte trecho:

“Tal como num caso de propagação deliberada de um microrganismo infeccioso, em que o agressor o poderia disseminar múltiplas vezes e em locais diversos, o Plano de Contingência Nacional deve configurar um plano de defesa contra uma guerra e não contra um ataque ou batalhas isoladas, isto é, deve contemplar medidas para enfrentar sucessivas ondas de gripe.” (*ibid.*).

A referência ao que parece ser um cenário de bioterrorismo ilustra a extensão das fronteiras do dispositivo, lógica já amplamente discutida nas anteriores secções deste trabalho. É interessante ainda notar a utilização da metáfora bélica da oposição entre uma *guerra* e uma *batalha*. A contenção e combate a um fenómeno epidémico – à luz da racionalidade política que aqui discutimos – não é encarada como um evento excepcional, mas como um evento potencialmente disruptivo que se inscreve num ambiente intrinsecamente instável, partilhando este estatuto com diferentes outros objectos de risco. A protecção dos sistemas vitais pressupõe, neste contexto, a edificação de um regime de moldagem da problematização dos diferentes riscos sob um mesmo prisma.

A preparação, por parte da DGS, de um plano de contingência para a pandemia da gripe (cujo documento referente à segunda edição explorámos aqui), fazia explicitamente referência à incerteza temporal do aparecimento de um evento epidémico. Em 2009, a elevação ao nível de pandemia da gripe A (H1N1) forneceu uma primeira oportunidade para colocar em prática a matriz de acção desenhada pela organização a partir de 2006. Poucos meses depois de a OMS dar por terminada a pandemia e de se dar a consequente passagem para o período pós-pandémico, a DGS edita o “Relatório da Pandemia da Gripe em Portugal – 2009” (P), onde encontramos uma retrospectiva sumária do funcionamento do dispositivo no contexto de uma pandemia da gripe. As primeiras linhas do prefácio começam precisamente por referir que os eventos de 2009 “[impuseram] a activação do

Plano de Contingência Nacional do Sector da Saúde para a Pandemia da Gripe, adiante designado por Plano de Contingência, que tinha sido desenhado na Direcção-Geral da Saúde” (P, 9).

A capilaridade embutida no molde do dispositivo, que pressupunha uma participação activa de todos os membros da comunidade política (colectivos ou individuais) amplamente referida nos documentos da OMS e no Plano da DGS, é reconhecida no presente relatório:

“A condução das acções que visaram prevenir e controlar a epidemia de gripe foi, necessariamente, colectiva. Não só governantes e dirigentes assumiram responsabilidades perante o impacte das medidas adoptadas, mas também os próprios cidadãos no seio das famílias e comunidades que integram”. (P, 12).

Acerca deste tópico, os redactores consagram uma secção às “respostas sociais”, onde é discutida a eficácia e aceitação das orientações da DGS por parte dos vários grupos sociais. Mais uma vez, é enfatizada a participação cidadã no combate à epidemia: “as respostas do País dependiam da preparação de cada região, localidade ou comunidade mas, sobretudo, de cada cidadão” (P, 57). Um dos objectivos da aplicação de uma matriz de *preparedness* é, como foi já discutido, a inscrição de uma lógica *governamentalizante*, que pretende influir na *conduite des conduites* dos membros da sociedade. Assim, foi criado um “Centro de Análise da Resposta Social à Gripe Pandémica [...] a funcionar na Escola Nacional de Saúde Pública da Universidade Nova de Lisboa (ENSP), em colaboração com a Direcção-Geral de Saúde e com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian” (*ibid.*) De entre os objectivos estabelecidos pela DGS, relevamos a tentativa de “estabelecer um ciclo virtuoso de ‘recolha de boas práticas na resposta social – divulgação das boas práticas – extensão das boas práticas’” (*ibid.*).

Também neste *para-dispositivo* encontramos marcas textuais que atestam a utilização de um método iterativo de expansão das fronteiras da governamentalidade. Os vários documentos que foram sendo redigidos pelo organismo acima referido enfatizam a importância das redes comunitárias e sublinham a importância de uma resposta transversal à crise pandémica. Num relatório de Julho de 2009, o Centro de Análise da Resposta Social à Gripe Pandémica alertava para a necessidade de toda a sociedade “alinhar nas ‘regras do jogo’ de um desafio global” (Q, 3), fazendo referência ao dispositivo de *preparedness* da OMS e da sua tradução pela DGS. Num outro documento, posterior à fase pandémica, onde é feita uma análise da acção do Centro durante a epidemia, podemos ler

um trecho que resume a racionalidade que lhe está subjacente: “é necessário criar e apoiar estruturas que permitam orientar, promover e enquadrar a activação social indispensável para que os indivíduos, as famílias e as empresas se preparem para responder à ameaça da saúde pública” (R, 37). As lógicas de *governance* aqui descritas estão em linha com aquelas que presidem ao funcionamento da globalidade de um dispositivo de *preparedness*.

Relativamente à volatilidade científica que gravita em torno da pandemia, amplamente discutida nos relatórios que temos aqui analisado, esta primeira encontra uma expressão interessante no documento da DGS que se debruça sobre a resposta à pandemia de 2009. A multiplicação dos casos de infecção potencial pelo vírus H1N1 tornou impossível, a partir de Agosto de 2009, a confirmação laboratorial de todos os casos. Assim, e como referem os autores do relatório, “verificou-se uma alteração de fundo a nível do diagnóstico que deixou de ser laboratorial e passou a ser clínico”, sendo doravante os casos referidos de “síndrome gripal” e não “gripe A(H1N1)2009” (R, 22). Este basculamento operado no objecto de risco, apesar de ter consequências no que toca à confirmação científica da existência do vírus, não influi directamente nos objectivos primeiros de um dispositivo de *preparedness*, direccionado para a manutenção dos sistemas vitais; a ameaça de disrupção destes últimos situa-se num plano de indiferença relativamente à prova científica da existência (e dispersão) do objecto de risco.

2.2 Conclusões

O trabalho que aqui desenvolvemos tentou fazer uma sistematização de alguns dos elementos do dispositivo de *preparedness* para a pandemia da gripe; partindo do acervo recente da OMS e da DGS respeitante à preparação para uma pandemia, foram identificadas algumas das características essenciais para *abrir empiricamente o campo de estudos deste dispositivo*. Algumas das conclusões preliminares retiradas da leitura dos documentos considerados foram sendo afloradas ao longo do anterior capítulo; é agora tempo de as sistematizar.

A incerteza científica admitida pela OMS – fazendo mesmo parte da estratégia de comunicação da organização, como argumenta Abeysinghe (2014) – pode ser lida à luz das reflexões de Law e Mol acerca das descontinuidades ontológicas dos objectos técnico-científicos. Assim, a inclusão de novas técnicas de apreensão do objecto de risco (como, por exemplo, as informações noticiosas e os rumores) coexiste com o aperfeiçoamento da vigilância epidemiológica, constituindo uma *montagem* que força a singularidade e se torna inteligível através da acção direccionada para as condições nas quais pode irromper o objecto de risco. A conclusão lógica deste corolário é o fortalecimento dos sistemas vitais – já amplamente referido por Lakoff e Collier.

Esta nova forma de problematizar o objecto de risco – na gramática de Annemarie Mol poder-lhe-íamos chamar *política ontológica* – acarreta consigo novas configurações estratégicas. Assim, a natureza transversal da acção do dispositivo nasce também da volatilidade e multiplicidade de objectos de risco aos quais este último pode necessitar de fazer face. Deste modo, um conjunto alargado de actores são mobilizados segundo uma lógica mimética relativamente àquela que serve de base à defesa civil – facto que, à luz da análise histórica dos dispositivos de *preparedness* feita por Andrew Lakoff, não é surpreendente.

O pano de fundo desta dinâmica é a assimilação entre *preparedness* e defesa civil, harmonizando-se assim as lógicas que presidem ao combate a diferentes riscos; o termo “*all-hazard approach*”, abundantemente citado pelos técnicos da OMS, é a expressão perfeita da racionalidade acima descrita. “*All-hazard*” e “*whole-of-society*” são as duas faces da extensão do domínio de intervenção do dispositivo; o alargamento das fronteiras deste último é a condição *sine qua non* de uma mitigação efectiva das vulnerabilidades

sistémicas intrínsecas ao modo de produção e distribuição económica do capitalismo globalizado actual.

De entre as novas tecnologias de mapeamento destas vulnerabilidades, destacámos nomeadamente a realização de exercícios e simulações⁴⁹, em linha com o *imaginative enactment* de que fala Collier (2008). Estes primeiros são tubos de ensaio que ajudam a balizar os limites da actuação do poder político face à potencial ocorrência de eventos catastróficos. O objectivo primeiro deste tipo de técnicas é garantir a sobrevivência e continuidade da ordem social assente na manutenção dos sistemas vitais, como vimos já a partir dos argumentos de Claudia Aradau (2010). Não é por isso surpreendente a proliferação de grupos económicos interessados em aplicar alguns dos princípios que orientam as lógicas de *preparedness*⁵⁰ de forma a protegerem os seus interesses em períodos de relativa disrupção social causada pela efectiva irrupção de diferentes objectos de risco.⁵¹ A expansão da governamentalidade do dispositivo faz-se também noutras organizações fora da esfera estatal, onde a racionalidade subjacente ao dispositivo de *preparedness* vai permeando paulatinamente.⁵²

A metáfora iterativa foi utilizada durante a análise empírica como ilustração dos sucessivos ajustamentos do dispositivo e da complementaridade com outros dispositivos adjacentes respeitantes a outros objectos de risco, com o objectivo de uniformizar a matriz de acção, consequência estratégica lógica da concepção que guia o funcionamento do dispositivo de *preparedness*: diferentes tipos de ameaças, *mas* exposição das mesmas vulnerabilidades sistémicas. Neste sentido, a positividade (poder criativo) do dispositivo advém da construção de novas resiliências – processo iterativo alimentado e expandido em cada momento de emergência ou crise. Como explica Brian Massumi (2009, 179):

⁴⁹ A este propósito, fazemos ainda referência ao recente “simulacro nacional sobre doença por vírus Ébola”, coordenado pela DGS. Ver <http://www.ebola.dgs.pt/destaques-nacionais/exercicio-meliandou-relatorio-final-pdf.aspx> (acedido a 16 de Maio de 2017).

⁵⁰ Esta é aliás uma recomendação recorrente da OMS.

⁵¹ Acerca deste ponto, remetemos para um documento intitulado “*Influenza Pandemic Risk Model*”, criado pela RMS, uma empresa especializada na criação de planos de contingência para riscos específicos em diferentes mercados mundiais. Ver <http://static.rms.com/email/documents/liferisks/reports/managing-influenza-pandemic-risk.pdf> (acedido a 17 de Maio de 2017).

⁵² Um exemplo interessante pode ser encontrado num documento que dá conta de um programa conjunto entre a Cruz Vermelha norte-americana e a organização *Girl Scouts of the USA*; numa das passagens mais esclarecedoras deste documento, que apresenta o “*Together We Prepare Patch Program*”, lemos o seguinte: “*Life is full of unpredictable events and situations, but you can take steps to prepare for them. The five action steps of this patch [...] will help each girl to prepare for the unexpected, no matter its type, shape or size*”. Ver <https://www.gssjc.org/content/dam/gssjc/documents/council-patch-program/Together%20We%20Prepare.pdf> (acedido a 17 de Maio de 2017).

“Preemptive power is a positive power, in the sense of delivering the potential for intersystem enhancement effects. These are maximized when its interventions kick-start amplificatory movements whose nonlinear synergies come in the form of economic multiplier effects.”

O principal contributo da análise de documentos para o caso português em específico prendeu-se com a possibilidade de observar a tradução de muitos dos elementos identificados através da análise da literatura da OMS. Assim, podemos apresentar uma ramificação das ideias desta última explanadas nos documentos da DGS, fazendo prova, para o caso português, de uma continuidade lógica entre a entidade supranacional e o seu correspondente nível infra.

Os elementos aqui descritos permitem traçar as primeiras linhas e unir os primeiros pontos de uma imagem que tem por vezes uma aparência desconexa. Só um estudo aprofundado da natureza constitutiva do dispositivo e das relações que este último estabelece com o meio político e social no qual está inserido poderia permitir alcançar conclusões solidamente alicerçadas. O nosso trabalho, de ambição forçosamente mais contida, limitou-se à tentativa de contribuir para o estudo dos dispositivos de *preparedness* através da leitura e análise exploratórias de documentos referentes à aplicação das lógicas destes últimos ao caso da pandemia da gripe. Os *outputs* que daqui resultaram, apesar de necessariamente escassos, permitem-nos, em conjugação com as reflexões teóricas que foram sendo mobilizadas, ensaiar algumas considerações.

Num dos documentos aqui citados no âmbito da análise do caso português, encontramos a seguinte passagem:

“Uma vez que se considera inevitável a ocorrência de uma pandemia causada por um vírus da gripe de origem aviária, é necessário que o País tenha montada uma estratégia de minimização do seu impacte na população. Cada indivíduo poupado à infecção pelo eventual vírus pandémico representa, também, a eliminação de uma fonte de contágio para outros.” (P, 136).

Atentemos agora ao que escreve Andrew Lakoff (2013), num texto consagrado aos novos dispositivos de governação dos objectos de risco:

“In the 1840s, the actuarial device in public health was invented in the context of an attempt to know and manage the regularities of collective life. A century and a half later, sentinel devices proliferated in response to a different problem, that of the unpredictable but potentially catastrophic outbreak in a globally interconnected world. These two approaches to securing public health encountered one another around the question of what kind of event H1N1 was to be: an alarm precipitously sounded or a bullet barely dodged.”

A reflexão do sociólogo americano é o espelho da passagem do relatório da DGS; a alteração efectuada na natureza dos dispositivos de gestão do risco identificada por Lakoff (e à qual fizemos já ampla referência na primeira secção deste trabalho) acarreta consequências para o entendimento dos objectos de risco e acrescenta importantes contribuições no que toca à compreensão das tecnologias políticas contemporâneas. A inevitabilidade da ocorrência da pandemia como ponto de partida para a criação do dispositivo de *preparedness* da gripe é o pano de fundo sobre o qual se operam as grandes mudanças na problemática da gestão da população. O aparecimento dos seguros e das instituições que lhe serviram de base – estudados por François Ewald – tinha por objectivo organizar de uma determinada forma o risco na sociedade; o estudo das probabilidades e a complexificação das sociedades industriais vieram formar o socalco sobre o qual assentaram as instituições recém-criadas para o efeito. No entanto, o risco, compreendido desta forma, pressupunha que a probabilidade da sua concretização não fosse de 100% - ou seja, que a “*endless chain of discrete quantities*” (Ewald 1991, 221) retivesse o seu carácter aleatório à escala individual.

Tal como identificam autores como Lakoff e Collier, o basculamento das tecnologias de poder neste campo testemunha uma nova racionalidade; a gestão da vida dos *sujeitos políticos* da comunidade, para lá da *vida nua*, que funda a biopolítica foucaultiana, parece assim ter sofrido uma alteração cuja apreensão só é possível alargando o espectro conceptual e cruzando novas perspectivas. Neste sentido, compreender as lógicas que presidem à elaboração e desenvolvimento de um regime de *preparedness* pressupõe uma análise cuidada dos elementos que formam a *assemblage* deste último.

A zona de indistinção entre a “vida nua” e o “sujeito político” (Agamben 1998) ganha novos contornos com a mudança operada ao nível da biopolítica segundo as configurações actuais dos dispositivos de Estado. A partir do momento em que o problema é colocado ao nível *infraestrutural* (os sistemas vitais) já não é sobre o sujeito político *per se* que age o poder político, mas sim sobre as condições infraestruturais que regem a condução dos sujeitos. A *conduite des conduites* não é *biológica*, mas sim *logística*. Neste sentido, terão as lógicas de *preparedness* (em traços largos, a nova configuração dos dispositivos) substituído a biopolítica foucaultiana clássica?

A seguinte reflexão de Deborah Cowen (2010) oferece-nos um conjunto de pistas pertinentes para abordar esta problemática:

“Efforts to secure logistics systems through pre-emption and preparedness provoke questions about the relationship between economy and future life. The move to include protection of global trade as a pillar of national security as so many states now do stems from the central role that trade plays in reproducing a corporate managed and transnationally networked ‘way of life’. Yet, a slippage occurs where protection of the economy as a route to protection of life is replaced with the protection of the economy as protection of life itself.”

A última frase da autora resume o argumento que tentamos aqui desenhar; um regime de *preparedness* pode ser analisado à luz desta inflexão. A protecção da *vida* dos sujeitos políticos é assimilada à protecção da economia – leia-se, dos sistemas vitais – e esta última é assegurada através da protecção estrutural da ordem política e social. Este raciocínio pode ser um princípio condutor relevante para a análise das novas formas de gestão da população. Tal é a nossa convicção, que fica a dever aos futuros trabalhos realizados neste campo um aprofundamento ulterior.

Considerações Finais

“Understanding the political ontology of threat requires returning thought to this affective twilight zone of indexical experience. In that bustling zone of indistinction, the world becomingly includes so much more than perception reveals. For that reason, thought’s approach cannot be phenomenological. It must be unabashedly metaphysical.” (Massumi 2010, 66).

Um projecto de investigação, tal como ele é concebido neste ensaio, fica a dever um grande conjunto de ensinamentos à *geometria*.

Partindo de um conjunto de rectas paralelas entre si, podemos fazer um trabalho *geométrico* de *inclinação* das mesmas até haver pontos de contacto que surjam. Algumas destas linhas poderão continuar a sua trajectória paralela, separadas infinitamente; outras poder-se-ão afastar, ganhando inclinações inversas, aumentando assim a sua distância relativa durante a análise; haverá talvez outras (e este será um trabalho *geometricamente* tão importante quanto os dois anteriores) que, à medida que a análise se adensa, possam convergir num determinado momento, sendo que, do resultado dessa convergência, podem surgir novos ângulos que se desenham.

As combinações são infinitas: pode haver contactos entre rectas de igual *intensidade*, contactos que façam umas delas quebrar sob a força da outra, reflexões e refrações que surjam de combinações inesperadas. Estudar um objecto é atentar nas linhas que se desenham e experimentar iterativamente diferentes *assemblages*. À semelhança do astrolábio utilizado na navegação marítima dos séculos XV e XVI, fazemos do nosso trabalho uma *medição de ângulos e distâncias*.

Partindo da problematização dos objectos de risco e das reflexões acerca da população que marcaram os primórdios da biopolítica, começámos a esboçar os primeiros traços visíveis de uma matriz de racionalidade aqui etiquetada de *preparedness*. Na senda da tradição pós-estruturalista, fundámos o nosso entendimento da natureza dos objectos sociológicos na volatilidade ontológica que lhes é constitutiva. O cruzamento das análises foucaultianas da história e latourianas da construção dos objectos científicos fecunda a questão de partida que anima o nosso ensaio; assim, interessou-nos a *problematização* ou *construção* de um determinado objecto à luz do *épistémè* que lhe garante inteligibilidade.

O esboço de uma possível resposta a este problema passa necessariamente – é o nosso entendimento – pela prática de uma *ciência dos dispositivos*. No nosso caso, o ponto de partida foi o dispositivo de *preparedness* no contexto da pandemia da gripe. Esta

primeira circunscrição conceptual foi de seguida balizada temporalmente; uma nova delimitação foi inserida por meio da escolha metodológica operada. Esta última é necessariamente uma limitação, uma escolha cujas consequências incidem directamente na forma que toma o nosso objecto. Neste sentido, não se trata da eleição do método mais apropriado como meio de obtenção do espelho mais cristalino do real; o que está em causa no momento da escolha metodológica é a modulação do objecto, a escolha das faces e vértices que entrarão na moldura da análise.

A descrição documental que decidimos fazer nasce da necessidade de abrir a *black box* do nosso objecto de estudo; apesar da existência de trabalhos que se debruçam sobre as lógicas de *preparedness* (amplamente citados na secção teórica deste ensaio) e particularmente sobre a área da saúde global, considerámos que seria necessário fazer um esboço preliminar dos traços específicos que compõem o desenho do dispositivo aqui considerado. Assim, o trabalho a que nos propusemos deve ser entendido como um começo, uma linha de entrada no decalque do objecto; as conclusões retiradas a partir da análise dos diferentes elementos que apreendemos não dão lugar a conclusões, mas sim à multiplicação de novos questionamentos.

Além da consideração dos documentos da OMS no período escolhido, que marca a evolução do dispositivo nas últimas décadas, decidimos incluir uma última secção que diz respeito ao caso português. Esta decisão prendeu-se com o entendimento de que seria profícua a análise de um caso nacional específico, com o intuito de tentar perceber os moldes da transposição dos princípios enunciados pela OMS para uma matriz nacional. Esta secção deve assim ser entendida como uma ramificação adjacente à pergunta inicial do nosso trabalho, não tendo por isso merecido uma análise aprofundada. As limitações induzidas pela escolha de cingir o nosso projecto ao arquivo documental da OMS são amplas: num primeiro nível, tomam o acervo considerado como fazendo parte de um *continuum*, sendo que este último é atravessado por múltiplos actores e dinâmicas institucionais internas. Num outro nível, e mesmo partindo de uma concepção epistemológica que pressupõe um certo grau de performatividade textual, é impossível discernir qual a intensidade performativa de cada um dos documentos e da sua tradução *no terreno*. Finalmente, uma estratégia metodológica assente na descrição de cada um dos elementos do dispositivo partindo das perspectivas teóricas que foram guiando a análise fica necessariamente aquém no que toca aos pontos de descontinuidade mais subtis que

vão atravessando o dispositivo ao longo dos anos. A tensão constitutiva da análise – entre a circunscrição do objecto e a tentativa de multiplicar as suas linhas de fuga – faz-se sentir ao longo de todo o trabalho, sendo que a incompletude das reflexões aqui produzidas procede também da adopção de tal postura.

Assumindo por inteiro as escolhas que estão na génese destas limitações, reiteramos a necessidade de efectuar o trabalho que aqui foi produzido, à luz da escassa atenção dada à história recente do dispositivo. Neste sentido, as modestas conclusões retiradas da análise aqui feita permitem fazer um primeiro esboço da racionalidade que se desenha por detrás dos elementos do dispositivo. A inclusão destes últimos na literatura dedicada ao estudo geral dos dispositivos de gestão da população pode permitir reforçar algumas das ideias que se têm vindo a cristalizar neste campo. Deste modo, este trabalho deve ser visto como uma pequena contribuição para a compreensão da *problemática das tecnologias de governação*; foi precisamente com esta ideia – a partir das reflexões de Michel Foucault acerca da biopolítica – que iniciámos este estudo.

Deste modo, é nosso objectivo que o trabalho aqui encetado tenha continuidade, multiplicando as análises acerca deste e de outros dispositivos de *preparedness* que ajudam a compreender a relação entre os poderes governativos e a gestão dos objectos de risco. Em pano de fundo, encontramos as grandes linhas que regem as questões biopolíticas, cruzando-se estas últimas com a apreensão dos objectos científicos e completando assim o binómio foucautiano do *pouvoir-savoir*. Conhecer para governar e governar para conhecer são duas faces da mesma moeda; a *ciência dos dispositivos* é a tentativa de medição da distância infinitesimal entre as duas.

Referências Bibliográficas

Nota: para efeitos de citação e referenciação bibliográfica foi utilizado o estilo Chicago (décima-sexta edição, autor-data).

Abeyasinghe, Sudeepa. 2014. «An Uncertain Risk: The World Health Organization's Account of H1N1». *Science in Context* 27 (3): 511–529.

Adey, Peter, e Ben Anderson. 2012. «Anticipating Emergencies: Technologies of Preparedness and the Matter of Security». *Security Dialogue* 43 (2): 99–117. doi:10.1177/0967010612438432.

Agamben, Giorgio. 1998. *O Poder Soberano e a Vida Nua - Homo Sacer*. Lisboa: Editorial Presença.

Altwater, Elmar, Eileen C. Crist, Donna J. Haraway, Daniel Hartley, Christian Parenti, e Justin McBrien. 2016. *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Editado por Jason W. Moore. Oakland: PM Press.

Amoore, Louise. 2006. «Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror». *Political Geography* 25 (3): 336–51. doi:10.1016/j.polgeo.2006.02.001.

Aradau, Claudia. 2010. «The myth of preparedness». *Radical Philosophy* 161, (Maio): 2–7.

Aradau, Claudia, e Rens Van Munster. 2007. «Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (Un)Knowing the Future». *European Journal of International Relations* 13 (1): 89–115. doi:10.1177/1354066107074290.

———. 2012. *Politics of Catastrophe: Genealogies of the Unknown*. Londres ; Nova Iorque: Routledge.

Bashford, Alison. 2006. «Global Biopolitics and the History of World Health». *History of the Human Sciences* 19 (1): 67–88.

———. 2014. *Medicine At The Border: Disease, Globalization and Security, 1850 to the Present*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Bashford, Alison, e Claire Hooker. 2014. *Contagion - Historical and Cultural Studies*. Londres ; Nova Iorque: Routledge.

Bayatrizi, Zohreh. 2008. «From Fate to Risk The Quantification of Mortality in Early Modern Statistics». *Theory, Culture & Society* 25 (1): 121–43. doi:10.1177/0263276407085160.

Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres ; Newbury Park:

SAGE Publications.

———. 2015. *Sociedade de Risco Mundial - Em Busca da Segurança Perdida*. Lisboa: Almedina.

Bishop, Ryan, e John Phillips. 2002. «Manufacturing Emergencies». *Theory, Culture & Society* 19 (4): 91–102. doi:10.1177/0263276402019004007.

Brown, Theodore M., Marcos Cueto, e Elizabeth Fee. 2014. «The World Health Organization and the Transition from ‘International’ to ‘Global’ Health». Em *Medicine At The Border: Disease, Globalization and Security, 1850 to the Present*, editado por Alison Bashford, 2006. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Budd, Lucy, Morag Bell, e Tim Brown. 2009. «Of plagues, planes and politics: Controlling the global spread of infectious diseases by air». *Political Geography* 28 (7): 426–35. doi:10.1016/j.polgeo.2009.10.006.

Callon, Michel, Arie Rip, e John Law, eds. 1986. *Mapping the Dynamics of Science and Technology: Sociology of Science in the Real World*. Londres: Palgrave Macmillan.

Campbell, Timothy, e Adam Sitze. 2013. «Biopolitics: An Encounter». Em *Biopolitics: A Reader*, editado por Timothy Campbell e Adam Sitze, 1–40. Durham: Duke University Press Books.

Collier, Stephen J. 2008. «Enacting catastrophe: preparedness, insurance, budgetary rationalization». *Economy and Society* 37 (2): 224–50. doi:10.1080/03085140801933280.

Collier, Stephen J., Andrew Lakoff, e Paul Rabinow. 2004. «Biosecurity: Towards an Anthropology of the Contemporary». *Anthropology Today* 20 (5): 3–7. doi:10.1111/j.0268-540X.2004.00292.x.

Cooper, Melinda. 2006. «Pre-Empting Emergence: The Biological Turn in the War on Terror». *Theory, Culture and Society* 23 (4): 113–135.

Cotoi, Călin. 2015. «Neoliberalism: A Foucauldian Perspective». *International Review of Social Research* 1 (2): 109–124. doi:10.1515/irsr-2011-0014.

Cowen, Deborah. 2010. «Logistics’ Liabilities». *Limn*. Acedido a 19 de Dezembro de 2016. <http://limn.it/logistics%e2%80%99-liabilities/>.

Cunha, Burke A. 2004. «Influenza: Historical Aspects of Epidemics and Pandemics». *Infectious Disease Clinics of North America* 18 (1): 141–55. doi:10.1016/S0891-5520(03)00095-3.

DaSilva, E, e M Iaccarino. 1999. «Emerging diseases: a global threat». *Biotechnology Advances* 17 (4–5): 363–84. doi:10.1016/S0734-9750(99)00024-5.

Davis, Mike. 2006. *The Monster at Our Door: The Global Threat of Avian Flu*. Nova

Iorque: Holt Paperbacks.

Dean, Mitchell. 2000. «Risk, Calculable and Incalculable». Em *Risk and Sociocultural Theory: New Directions and Perspectives*, editado por Deborah Lupton. Cambridge ; Nova Iorque: Cambridge University Press.

———. 2010. «Power at the Heart of the Present: Exception, Risk and Sovereignty». *European Journal of Cultural Studies* 13 (4): 459–75. doi:10.1177/1367549410377147.

Deleuze, Gilles, e Félix Guattari. 1980. *Capitalisme et Schizophrénie 2 - Mille Plateaux*. Paris: Les Éditions de Minuit.

Devereaux, Alana. 2015. «Pandemic influenza: an evolutionary concept analysis». *Journal of Advanced Nursing* 71 (8): 1787–96. doi:10.1111/jan.12654.

Donzelot, Jacques. 1984. *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris: Fayard.

Ewald, François. 1986. *L'Etat providence*. Paris: Grasset.

———. 1991. «Insurance and Risk». Em *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon, e Peter Miller. Chicago: University Of Chicago Press.

———. 1993. «Two Infinities of Risk». Em *Politics Of Everyday Fear*, editado por Brian Massumi. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Fearnley, Lyle. 2005. «From Chaos to Controlled Disorder?: Syndromic Surveillance, Bioweapons, and the Pathological Future». *ARC Working Paper*, n. 5 (Março).

Fidler, David. 2014. «Biosecurity: Friend or Foe for Public Health Governance?» Em *Medicine At The Border: Disease, Globalization and Security, 1850 to the Present*, editado por Alison Bashford, 196–218. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Fidler, David P. 2004. «Germs, Norms and Power: Global Health's Political Revolution». *Law Social Justice and Global Development Journal*, 2–22.

Foucault, Michel. 1994a. *Histoire de la sexualité, tome 1 : La Volonté de savoir*. Paris: Gallimard.

———. 1994b. *Dits et écrits 1954-1988, tome 4 1980-1988*. Paris: Editions Gallimard.

———. 2004. *Sécurité, territoire, population : Cours au Collège de France*. Paris: Seuil.

———. 2008. *L'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard.

Franco-Paredes, Carlos, Isabel Hernandez-Ramos, Carlos Del Rio, Kelly T. Alexander, Roberto Tapia-Conyer, e Jose I. Santos-Preciado. 2009. «H1N1 Influenza Pandemics:

Comparing the Events of 2009 in Mexico with Those of 1976 and 1918-1919». *Archives of Medical Research* 40 (8): 669–72. doi:10.1016/j.arcmed.2009.10.004.

Funtowicz, Silvio O., e Jerome R. Ravetz. 1993. «Science for the post-normal age». *Futures* 25 (7): 739–55. doi:10.1016/0016-3287(93)90022-L.

Genel, Katia. 2004. «Le biopouvoir chez Foucault et Agamben». *Methodos. Savoirs et textes*, n. 4 (Maio). doi:10.4000/methodos.131.

Hacking, Ian. 1990. *The Taming of Chance*. 1 edition. Cambridge; Nova Iorque: Cambridge University Press.

———. 1991. «How Should We Do the History of Statistics?» Em *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, editado por Graham Burchell, Colin Gordon, e Peter Miller, 181–94. Chicago: University of Chicago Press.

Hardy, Cynthia, e Steve Maguire. 2016. «Organizing Risk: Discourse, Power, and “Riskification”». *Academy of Management Review* 41 (1): 80–108. doi:10.5465/amr.2013.0106.

Hassan, Robert. 2009. *Empires of Speed: Time and the Acceleration of Politics and Society*. Leiden; Boston: Brill.

Hays, J. N. 2005. *Epidemics and Pandemics: Their Impacts on Human History*. Santa Barbara, Calif: ABC-CLIO.

———. 2010. *The Burdens of Disease: Epidemics and Human Response in Western History*. Revised edition. New Brunswick, N.J: Rutgers University Press.

Hobbes, Thomas. 1982. *Leviathan*. Londres: Penguin Classics.

Hooker, Claire. 2014. «Drawing the Lines: Danger and Risk in the Age of SARS». Em *Medicine At The Border: Disease, Globalization and Security, 1850 to the Present*, editado por Alison Bashford, 179–95. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Kahn, Herman. 1985. *Thinking about the Unthinkable in the 1980s*. Nova Iorque: Touchstone.

Katz, Rebecca, e Julie Fischer. 2010. «The Revised International Health Regulations: A Framework For Global Pandemic Response». *Global Health Governance*, Janeiro. http://hsrc.himmelfarb.gwu.edu/sphhs_policy_facpubs/411.

Kuhn, Thomas S. 1996. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Kupperman, Robert H., Richard H. Wilcox, e Harvey A. Smith. 1975. «Crisis Management: Some Opportunities». *Science* 187 (4175): 404–10. doi:10.1126/science.187.4175.404.

Lakoff, Andrew. 2006. «Preparing for the Next Emergency». Working Paper. Laboratory for the Anthropology of the Contemporary.

———. 2008. «The Generic Biothreat, or, How We Became Unprepared». *Cultural Anthropology* 23 (3): 399–428. doi:10.1111/j.1548-1360.2008.00013.x.

———. 2013. «A Dearth of Numbers: The Actuary and the Sentinel in Global Public Health». *Limn*. 15 de Junho. <http://limn.it/a-dearth-of-numbers-the-actuary-and-the-sentinel-in-global-public-health/>.

———. 2015. «Real-time biopolitics: the actuary and the sentinel in global public health». *Economy and Society* 44 (1): 40–59. doi:10.1080/03085147.2014.983833.

Lakoff, Andrew, e Stephen J. Collier. 2010. «Infrastructure and Event: The Political Technology of Preparedness». Em *Political Matter: Technoscience, Democracy, and Public Life*, editado por Bruce Braun e Sarah J. Whatmore. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Latour, Bruno. 1993. *We Have Never Been Modern*. Traduzido por Catherine Porter. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

———. 2004. «Why Has Critique Run out of Steam? From Matters of Fact to Matters of Concern». *Critical Inquiry* 30 (2): 225–48. doi:10.1086/421123.

———. 2007. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford; Nova Iorque: Oxford University Press.

Latour, Bruno, e Steve Woolgar. 1986. *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts, 2nd Edition*. Princeton: Princeton University Press.

Law, John, ed. 1991. *Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*. Londres; Nova Iorque: Routledge.

———. 2002. *Aircraft Stories: Decentering the Object in Technoscience*. Durham: Duke University Press Books.

———. 2004. *After Method: Mess in Social Science Research*. Londres ; Nova Iorque: Routledge.

Law, John, e Annemarie Mol, eds. 2002. *Complexities: Social Studies of Knowledge Practices*. Durham: Duke University Press Books.

Luhmann, Niklas. 1993. *Risk: A Sociological Theory*. Nova Iorque: De Gruyter.

Lupton, Deborah. 2013. *Risk: Second Edition*. Londres ; Nova Iorque: Routledge.

MacPhail, Theresa. 2014. «The Predictable Unpredictability of Viruses and the Concept of

‘Strategic Uncertainty’». Em *The Viral Network: A Pathography of the H1N1 Influenza Pandemic*, 132–51. Ithaca: Cornell University Press.

Massumi, Brian. 2008. «Perception attack.» *Multitudes* 3 (34): 74–83.

———. 2009. «National Enterprise Emergency Steps Toward an Ecology of Powers». *Theory, Culture & Society* 26 (6): 153–85. doi:10.1177/0263276409347696.

———. 2010. «The Future Birth of the Affective Fact - The Political Ontology of Threat». Em *The Affect Theory Reader*, editado por Melissa Gregg e Gregory J. Seigworth, 52–70. Durham: Duke University Press Books.

Mol, Annemarie. 1999. «Ontological Politics. A Word and Some Questions». *The Sociological Review* 47 (S1): 74–89. doi:10.1111/j.1467-954X.1999.tb03483.x.

———. 2003. *The Body Multiple: Ontology in Medical Practice*. Durham: Duke University Press.

Morens, David M., e Anthony S. Fauci. 2007. «The 1918 Influenza Pandemic: Insights for the 21st Century». *The Journal of Infectious Diseases* 195 (7): 1018–28. doi:10.1086/511989.

Morens, David M., Gregory K. Folkers, e Anthony S. Fauci. 2008. «Emerging Infections: A Perpetual Challenge». *The Lancet. Infectious Diseases* 8 (11): 710–19. doi:10.1016/S1473-3099(08)70256-1.

Nunes, João Arriscado. 2008. «Introdução». Em *Objectos impuros: experiências em estudos sociais da ciência*, editado por Ricardo Roque e João Arriscado Nunes. Porto: Ed. Afrontamento.

Nunes, João Arriscado, e Ricardo Roque, eds. 2008. *Objectos impuros: experiências em estudos sociais da ciência*. Porto: Ed. Afrontamento.

O’Malley, Patrick. 2004. *Risk, Uncertainty and Government*. Londres ; Portland: Routledge-Cavendish.

O’Malley, Patrick, Lorna Weir, e Clifford Shearing. 1997. «Governmentality, criticism, politics». *Economy and Society* 26 (4): 501–17. doi:10.1080/03085149700000026.

Phillips, Howard. 2014. «The Recent Wave of ‘Spanish’ Flu Historiography». *Social History of Medicine* 27 (4): 789–808. doi:10.1093/shm/hku066.

Potter, Chris W., e Roy Jennings. 2011. «A Definition for Influenza Pandemics Based on Historical Records». *The Journal of Infection* 63 (4): 252–59. doi:10.1016/j.jinf.2011.04.013.

Rancière, Jacques. 2000. *Le partage du sensible*. Paris: La Fabrique.

———. 2008. *Le spectateur émancipé*. Paris: La Fabrique.

Rassial, Jean-Jacques, e Michèle Benhaïm. 2009. «No future. Grammaire du sujet postmoderne». *Cliniques méditerranéennes*, n. 80 (Dezembro): 287–300.

Revel, Judith. 2009. «Michel Foucault : repenser la technique». *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n. 16 (Maio): 139–49. doi:10.4000/traces.2583.

Rose, Nikolas. 2001. «The Politics of Life Itself». *Theory, Culture & Society* 18 (6): 1–30. doi:10.1177/02632760122052020.

Ross, Andrew. 1996. *Science Wars*. Durham: Duke University Press Books.

Santos, Boaventura de Sousa. 2009. «Governance: Between Myth and Reality». *RCCS Annual Review. A Selection from the Portuguese Journal Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 0 (Julho). doi:10.4000/rccsar.95.

Sherry, Michael. 1977. *Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense, 1941-45*. New Haven: Yale University Press.

Stavrianakis, Anthony, Lyle Fearnley, Gaymon Bennett, e Paul Rabinow. 2016. «Safety, Security, Preparedness: An Orientation to Biosecurity Today | ARC». Acedido a 27 de Outubro de 2016. <http://anthropos-lab.net/documents/wps/safety-security-preparedness-an-orientation-to-biosecurity-today>.

Thacker, Eugene. 2005. «Living Dead Networks». Living Dead Networks. *The Fibreculture Journal*. Acedido a 18 de Novembro de 2016. <http://four.fibreculturejournal.org/fcj-018-living-dead-networks/>.

———. 2009. «The Shadows of Atheology Epidemics, Power and Life after Foucault». *Theory, Culture & Society* 26 (6): 134–52. doi:10.1177/0263276409347698.

Tucídides. 2010. *História da Guerra do Peloponeso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Virilio, Paul, e Sylvère Lotringer. 2008. *Pure War*. Traduzido por Mark Polizzotti e Brian O’Keeffe. Los Angeles: Semiotext.

Wallace, Rob. 2016. *Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Influenza, Agribusiness, and the Nature of Science*. Nova Iorque: Monthly Review Press.

Anexos

Anexo I - Listagem dos documentos utilizados na análise da Parte II

A: Organização Mundial da Saúde. 1999. «Influenza Pandemic Plan. The Role of WHO and Guidelines for National Regional Planning». http://www.wpro.who.int/emerging_diseases/documents/InfluenzaPandemicPlan/en/.

B: Organização Mundial da Saúde. 2016. «International Health Regulations (2005) - Third Edition». <http://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/en/>.

C: Organização Mundial da Saúde. 2007. «WHO activities in avian influenza and pandemic influenza preparedness: January - December 2006». http://www.who.int/influenza/resources/documents/pip_activities/en/.

D: Organização Mundial da Saúde. 2005. «WHO checklist for influenza pandemic preparedness planning». http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_4/en/.

E: Organização Mundial da Saúde. 2009. «Interim planning considerations for mass gatherings in the context of pandemic (H1N1) 2009 influenza». http://www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/h1n1_mass_gatherings/en/.

F: Organização Mundial da Saúde. 2009. «Reducing transmission of pandemic (H1N1) 2009 in school settings - A framework for national and local planning and response». http://www.who.int/csr/resources/publications/swineflu/reducing_transmission_h1n1_2009/en/.

G: Organização Mundial da Saúde. 2007. «Risk reduction and emergency preparedness - WHO six-year strategy for the health sector and community capacity development». http://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/emergency_preparedness_eng.pdf.

H: Organização Mundial da Saúde. 2011. «Strengthening Response to Pandemics and Other Public-Health Emergencies - Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) and on Pandemic Influenza (H1N1) 2009». http://www.who.int/ihr/publications/RC_report/en/.

I: Organização Mundial da Saúde. 2009. «Pandemic influenza preparedness and response: a WHO guidance document». http://www.who.int/influenza/resources/documents/pandemic_guidance_04_2009/en/.

J: Organização Mundial da Saúde. 2005. «WHO global influenza preparedness plan - The role of WHO and recommendations for national measures before and during pandemics». http://www.who.int/csr/resources/publications/influenza/WHO_CDS_CSR_GIP_2005_5.pdf.

K: Organização Mundial da Saúde. 2011. «Public health measures during the influenza A(H1N1) 2009 pandemic - Meeting report». http://www.who.int/influenza/resources/documents/health_mesures_h1n1_2009/en/.

L: Organização Mundial da Saúde. 2009. «Whole-of-Society Pandemic Readiness - WHO guidelines for pandemic preparedness and response in the non-health sector». http://www.who.int/influenza/preparedness/pandemic/2009-0808_wos_pandemic_readiness_final.pdf?ua=1.

M: Organização Mundial da Saúde. 2016. «Tool for Influenza Pandemic Risk Assessment (TIPRA)». http://www.who.int/influenza/publications/TIPRA_manual_v1/en/.

N: Organização Mundial da Saúde. 2010. «Recommendations for good practice in pandemic preparedness: identified through evaluation of the response to pandemic (H1N1) 2009». <http://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/influenza/publications/2010/recommendations-for-good-practice-in-pandemic-preparedness-identified-through-evaluation-of-the-response-to-pandemic-h1n1-2009>.

O: Direcção-Geral da Saúde. 2008. «Plano de Contingência Nacional do Sector da Saúde para a Pandemia de Gripe (2ª edição)». Lisboa. <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/plano-de-contingencia-nacional-do-sector-da-saude-para-a-pandemia-de-gripe-pdf.aspx>.

P: Direcção-Geral da Saúde. 2010. «Relatório da Pandemia da Gripe em Portugal - 2009 (H1N1)». Lisboa. <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/relatorio-da-pandemia-da-gripe-ah1n12009-em-portugal-pdf.aspx>.

Q: Centro de Análise da Resposta Social à Gripe Pandémica. 2009. «Agir contra a Gripe - relatório público 01». http://www.ensp.unl.pt/ensp/paginas_noticias/projgripea_republico01.pdf.

R: Centro de Análise da Resposta Social à Gripe Pandémica. 2010. «Relatório da Pandemia da Gripe em Portugal - 2009 (H1N1)». Lisboa. <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/relatorio-da-pandemia-da-gripe-ah1n12009-em-portugal-pdf.aspx>.