

Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)¹

Antonio Carlos de Souza Lima^a
João Paulo Macedo e Castro^b

No horizonte das pesquisas antropológicas, o tema das políticas públicas não tem gozado de maior prestígio na hierarquia dos seus objetos legítimos de pesquisa, embora seus efeitos não tenham deixado de ser pesquisados pelos antropólogos brasileiros em diferentes quadras históricas. Assim, ao realizar uma leitura interessada das categorias analíticas da ‘subdisciplina’ políticas públicas, pretende-se elaborar um texto para leitura didática sobre o tema partindo de referenciais da antropologia, ‘digerindo-o’ à luz do acervo teórico, das temáticas e das proposições metodológicas da disciplina antropológica, bem como apontando para as implicações no fazer prático dos antropólogos em diferentes situações, como intervenções governamentais, em especial na esfera das políticas para povos indígenas.

Políticas Públicas; Povos Indígenas; Antropologia; Interdisciplinar; Metodologia.

No senso comum intelectual, *política(s) pública(s)* ou a(s) chamada(s) *policy(ies)*, é (são) concebida(s) como um “plano de ação para guiar decisões e ações”. De acordo com Marta Arretche – coordenadora, em 2002, de uma das seis Áreas Temáticas existentes à época,

a Professor Titular de Etnologia do Departamento de Antropologia e do PPGAS do Museu Nacional(UFRJ). É bolsista de Produtividade em Pesquisa 1B do CNPq. E-mail: acslima@gmail.com.

b Professor Associado IV de Antropologia na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, onde atualmente coordena a Licenciatura em Ciências Sociais. E-mail: castro.jpm@gmail.com.

instituídas pela Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) –, definição esta compartilhada em outras resenhas e em outros textos críticos produzidos em âmbito nacional sobre o tema², falar em políticas públicas é falar de uma ‘subárea’ (talvez melhor, de um subcampo) disciplinar, ou ‘subdisciplina’, cujo objeto de estudos é bem definido:

Há poucas dúvidas quanto ao objeto de análise da subdisciplina de políticas públicas. A análise do ‘Estado em ação’, para repetir o título do influente livro de Jobert e Müller (1987), tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica (Arretche 2003:1).³

Ou, numa chave mais clássica:

“Política [*policy*, bem entendido] é a projeção de um programa de metas que inclui valores e práticas: o processo de geração de políticas [*policies*] se constitui na formulação, promulgação e aplicação de identificações, demandas e expectativas” (Laswell & Kaplan 1950:71, *apud* Harrison 1987).

Neste texto procederemos a: 1) uma leitura de determinadas categorias analíticas da sociologia política, da ciência política e da ‘subdisciplina’ *políticas públicas* – aceitemos provisoriamente a noção dos partícipes do campo – com especial reconsideração dos domínios do que seja *policy* vis-à-vis a *politics*; 2) a ‘digestão’ desse material à luz do acervo teórico (em nada isolado aqui das outras disciplinas das ciências sociais, mas com inflexões próprias), das temáticas e das proposições metodológicas de nosso campo disciplinar, a fim de tornar possível sua apropriação crítica pelo *modus operandi* antropológico, visto que a expressão *políticas públicas* não pertence ao que seria o léxico tradicional com o qual opera a disciplina; 3) a consideração do que tal percurso pode nos ensinar sobre o fazer prático do antropólogo quando atuando em intervenções governamentais.

Policy, policy sciences, policy making: um breve e interessado sobrevôo

Os antropólogos brasileiros – em grande medida oriundos de cursos de graduação em ciências sociais, nos quais compartilharam classes com os que se tornariam na pós-graduação cientistas políticos – têm agido de modo análogo aos estudiosos originários da ciência política, marcados durante muito tempo seja pela filiação, seja pela crítica ao modelo ‘clássico’ de *public administration* (administração pública) enquanto ciência ‘racional’ e objetiva, ou ao modelo que ficou conhecido como *policy science*.

Estes modelos, além de deitarem raízes profundas em ângulos variados da filosofia política desenvolvida a partir da Europa Ocidental, fundam-se na cisão característica do campo social e intelectual anglo-saxão (norte-americano e britânico, sobretudo), no qual domina a cisão conceitual e analítica entre *politics* – a atividade, a arte ou a ciência do governo de governar, em especial quando isso se aplica a entidades territoriais soberanas, juridicamente definidas, mais concretamente a Estados Nacionais. Isto implica a administração e o controle de seus assuntos internos e externos por uma associação política – e *policy*, cujas definições vimos algumas anteriormente.

Se tal dualismo pode ser reportado a Bacon, com sua idéia de política como razão de Estado, para se pensar em *políticas públicas* e sua análise – tal como importada para o contexto nacional brasileiro, consumidores que somos de teorias –, deve-se olhar para a sedimentação dessa perspectiva nos Estados Unidos dos inícios do século XX. Aí se deu a junção das formulações dualísticas de Woodrow Wilson, depois Presidente dos EUA, que opunha política (*politics*) e administração (*public administration* em seu sentido clássico, logo tornado *policy*) às visões dos britânicos e de seus antecessores. Entre estes últimos, J. S. Mill, que separava os argumentos e as metas da política das práticas da administração, e Walter Bagehot, que sonhava com um ministro político que estivesse acima e além das tomadas de decisão dos processos de *policy making*.⁴

As posições de Wilson foram reunidas ainda aos princípios científicos de racionalidade de gestão propugnados por Frederick W. Taylor, e disseminados a partir do contexto empresarial norte-americano. O passo seguinte dessa genealogia encontra-se numa singular leitura funcionalista dos textos de Max Weber, processada também no contexto social norte-americano (sobretudo de segmentos da parte da sua obra voltada à burocracia). O resultado foi a visão da possibilidade e da alta necessidade da existência de uma administração pública neutra, apolítica, numa estrutura técnico-hierárquica rígida e piramidal, presidida por metas, valores e objetivos ‘racionais’, no sentido weberiano do termo, num perfeito comando de alto a baixo, sem contestações ou desvios, o que consiste em dizer que a implementação da política equivaleria à sua formulação (Smallwood & Nakamura 1980:7-19). Os primeiros críticos desse modelo estavam preocupados com os desvios na implementação em face da formulação, logo, com o comprometimento de sua pretendida eficácia.

Quando seguimos à frente no tempo e olhamos para as primeiras formulações a respeito do tema da *policy*, observamos a indistinção entre a formulação conceitual e a operacionalização deste conceito, o que nos sinaliza uma das marcas dessa área de estudos: seu caráter eminentemente prático, aplicado. Tomamos como referência um dos principais autores identificados como pioneiros no debate, Harold Lasswell – nos anos de 1930 – que observou ser necessário formular categorias científicas direcionadas para instrumentalizar o funcionamento da administração pública de um Estado nacional concebido como democrático. A proposta embasou uma das primeiras tentativas de institucionalizar este conjunto de saberes, que ficou conhecido primeiramente como *policy analysis*, que posteriormente iria compor o quadro da *policy science* (a ciência da política pública).⁵

A *policy science*, essa nova disciplina que era mister fazer surgir e institucionalizar, não teria apenas a função de elaborar categorias analíticas, propor soluções aos problemas dos efeitos produzidos pelo desenvolvimento do capitalismo, mas também de formar *experts* capazes de identificarem tais problemas. Como chama a atenção Lasswell,

“We can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy-executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period” (Lasswell 2003 [1951]:102-103).

Na visão de Harold Laswell, tanto os estudos de formulação de políticas (*policy-making*), quanto os processos de implementação de políticas (*policy-executing process*) são percebidos a partir de uma perspectiva que não distingue necessariamente saberes distintos, mas crê na imperativa necessidade da existência e do cultivo de uma racionalidade nas ações públicas. Lasswell buscava assim estabelecer tipologias ou categorias analíticas com o intuito de refletir não apenas sobre a ação governamental, mas também de qualificar a administração pública, militando na perspectiva de maior racionalização das ações das ‘autoridades públicas’.

A relação enfatizada entre *policy-making* e os *policy-executing process* tem como pressuposto a centralidade do indivíduo no plano metodológico, suas ações sendo entendidas como racionais, movidas por interesses e guiadas por uma maximização dos benefícios. Se adequado para os indivíduos, melhor ainda para as instituições – em especial às instâncias da administração pública – cujo dever de racionalização dos seus processos deveria ser mais visível, transparente e preciso. A ‘autoridade governamental’ tornou-se no modelo a responsável pela elaboração e a implementação das *policies*, já que nesta visão (alicerçada nos princípios de uma democracia liberal, ainda que estes não fossem praticados em certos momentos) era ela que possuía legitimidade e competência para oferecer alternativas racionais para a ação pública, canalizando os interesses de uma coletividade vista como o somatório de indivíduos racionais.

Nesta perspectiva clássica e instrumental, uma *política pública* consiste, pois, na identificação de um problema, na formulação de um argumento racional, ou em um conjunto de respostas científicas para o ‘problema’, que acaba sempre sendo traduzido em última instância como aquele de natureza essencialmente econômica.⁶ A partir desta visão, para ser implementada, uma *política pública* necessita não ape-

nas de um *saber específico* (com seus modelos e aparatos metodológicos e teóricos próprios), mas também de *profissionais específicos*.

As ações de políticas públicas apresentam-se então como o resultado da capacidade de um Estado nacional (e liberal-democrático) de resolver problemas públicos (isto é, daqueles indivíduos que, especialistas integrantes da administração pública ou por ela contratados, identificam como coletividade destinatária e ‘interessada’ na sua solução). A natureza desses problemas e as possibilidades de as soluções transformarem-se em políticas públicas dependeriam de outros desafios. Esta visão racionalista e instrumental do Estado trata os aparelhos de governo como instrumentos de reforma e ação em nome de um interesse construído enquanto geral, ainda que extrapolado da visão que se tem de um segmento específico, o papel das ‘autoridades públicas’ tornando-se elemento-chave para o sucesso ou o fracasso de uma determinada ação governamental. A capacidade de ação do Estado (isto é, de fornecer ‘respostas’ às ‘demandas sociais’) aparece como elemento central nessa linha de formulação para definir a qualidade e as opções adotadas pelas ‘autoridades públicas’. A serviço desta ação planejada e orientada, encontram-se, em especial, os técnicos e os especialistas da gestão pública, capazes de eleger ainda outros especialistas para desenvolver propostas específicas (Meny & Thoenig 1989).

Queremos, pois, destacar que estes primeiros estudos se orientavam pela perspectiva mais geral de tentar compreender as ações governamentais do ponto de vista da eficácia das suas práticas. Autores como Charles Lindblom (1959), dentre outros, procuraram inserir variáveis capazes de ordenar as diferentes etapas e os processos que caracterizam a tomada de decisão política.⁷

Estas variáveis conceituais sinalizam, na prática, para as possibilidades de dependência de cada uma destas categorias (*policy*, *politics*) e da interdependência das próprias variáveis surgidas em cada dimensão. Neste sentido, mais do que forjar um arcabouço teórico para o que foi rotulado como os clássicos da percepção sobre o ‘Estado em ação’, estes instrumentais servem como referências para descortinar

arranjos institucionais; servem também para se entenderem as rotas de prescrição de um modo de ser das administrações públicas, que seriam extrapoladas do contexto intelectual e político norte-americano para toda a esfera dos países aliados no pós-guerra, em especial via mecanismos multilaterais de fomento.

A busca por modelos e tipologias conceituais capazes de instrumentalizar a compreensão das *políticas públicas* tem sido uma das grandes marcas e um dos desafios desta área temática. Dentre estes modelos, a tipologia proposta por Theodor Lowi (1964; 1972) vem sendo reeditada nos últimos anos. A formulação proposta por este autor pode ser resumida da seguinte forma: cada ação governamental no campo das *políticas públicas* vai ser disputada em arenas diferenciadas, tendo estas apoios e rejeições. Neste sentido, Lowi aponta a existência de quatro formatos através dos quais se distribuem os conteúdos das *políticas públicas*: 1. políticas distributivas; 2. políticas regulatórias; 3. políticas redistributivas; 4. políticas constitutivas.⁸ A proposta de Lowi toma, pois, o sistema político como espaço central das disputas em torno das políticas a serem implementadas, visto que esta tipologia parte do pressuposto de que as ações são coordenadas a partir da administração pública, instância principal impulsionadora da implementação de políticas públicas.⁹

O estudo das *políticas públicas* no Brasil: a partir da ciência política, uma leitura ‘interessada’.

Foi com base nesse arcabouço de preocupações, aqui delineado brevemente, que parece ter se implantado no Brasil a preocupação com o tema das *políticas públicas*. Alguns estudos, na sua maioria com feição de resenhas críticas, feitas em geral pelos próprios integrantes da ‘subárea’ ou da análise de *políticas públicas* (e, como consultores, muitas vezes, de sua elaboração, implementação e avaliação), podem nos servir de guia na percepção das análises sobre o ‘outro lado da moeda’ que os antropólogos estiveram mirando.

Em 1999, Sergio Miceli organizou para a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) uma série em três volumes intitulada *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, que cobriu, ao modo dos esforços de classificadores da produção intelectual, as subdivisões vigentes das ciências sociais como entendidas no Brasil contemporâneo: antropologia (volume I), sociologia (volume II), e ciência política (volume III).¹⁰ No livro dedicado à ciência política, Marcos André Melo, da UFPE, foi responsável pela redação de um dos capítulos, intitulado ‘Estado, governo e políticas públicas’. Trata-se, portanto, de artigo que vem imantado da legitimidade e dos poderes necessários a se apresentar, como os demais textos, como *versão oficial*.

Melo inicia esse artigo da seguinte forma:

“Este texto discute a produção intelectual brasileira no campo da análise de políticas públicas e sobre a temática do Estado e governo. Não se trata de um *survey* da literatura, mas uma discussão sobre as condições que presidiram a emergência e o desenvolvimento dessa subárea disciplinar” (Melo 1999:59).

Nos termos do autor, o campo de análise das políticas públicas pertence a uma ‘subárea disciplinar’ da ciência política, herdeira de uma determinada tradição de reflexão e de investigação social sobre o *state building brasileiro*, que procurava desvendar o ‘papel do Estado’ nos processos de normatização da vida social brasileira.¹¹ Segundo o autor, o campo de análise das políticas públicas, que começou a se desenhar no final dos anos de 1960/1970, teria se recusado a tratar o Estado de maneira globalizante ou de “forma generalista como uma entidade monolítica” (Melo 1999:61). Tal mudança de direção expressaria uma maior especialização da área, com investimentos em análises setoriais (de políticas de saúde, educação etc.), mas também mantinha estreita articulação com os investimentos pós-coloniais e a chamada ‘crise do *welfare state*’. Diante disto, o que se convencionou chamar de ‘Estado em ação’, no caso brasileiro, estaria fincado neste redirecionamento disciplinar.

Melo (re)conta a *estória* da disciplina (ciência política) no Brasil de maneira contínua e linear, procurando amparo nas edificações conceituais forjadas no passado para o surgimento de um ‘novo’ arcabouço conceitual que explique a inserção de uma ‘nova’ área temática.¹² A *subdisciplina* ou subárea, como também é chamada (política pública), surge então ordenada em três subconjuntos de campos reflexivos, definidos da seguinte maneira por Melo:

O *primeiro subconjunto* toma como objeto o regime político, instituições políticas ou Estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos para investigar uma política específica. O *segundo subconjunto* engloba trabalhos sobre políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais. O *terceiro subconjunto* consiste nas análises de avaliação de políticas (Melo 1999:67 – grifos nossos).

Segundo o autor, o primeiro subconjunto obedece a uma tradição nas ciências sociais, em particular vinculada à produção da ciência política vigente nos anos 1960 e 1970 (com ecos ainda hoje), que procura desvendar os traços constitutivos de certas configurações sociais (Estado, Partidos, regimes políticos etc.) no contexto nacional brasileiro.¹³ Já o segundo e o terceiro subconjuntos apresentam semelhanças entre si e diferenças em relação ao primeiro. Os dois últimos têm por foco análises específicas de determinados aspectos da ordem política, em especial os processos de intervenção estatal. Em comum, compartilham o fato de exigirem do pesquisador um conhecimento específico do objeto de estudo. Tanto os estudos setoriais (previdência, saúde, educação, assistência social, meio ambiente, dentre outros), quanto as avaliações de políticas públicas são geralmente realizados por profissionais que adquiriram um reconhecimento na sua ‘subárea’ específica – apresentando-se como *especialistas* em análise de políticas públicas. Tal reconhecimento, em geral, tem sido produzido desde o campo universitário a princípio, para depois se alastrar à administração pública, ONGs etc. – por meio de publicações, relatórios, participação em consultorias ou da elaboração de teses e dissertações temáticas (Melo 1999:62-65).

Nos termos de Melo, poder-se-ia então compreender a ‘subárea’ das políticas públicas – no caso brasileiro – como um campo de conhecimento essencialmente acadêmico em vias de institucionalização que busca marcar sua continuidade vis-à-vis a temas tradicionais do pensamento social brasileiro e caros a ele. Porém, por estar ainda em fase de gestação, encontra algumas debilidades, principalmente em função do pouco investimento teórico dos estudos produzidos. Como Melo chama a atenção:

O problema localiza-se no conjunto de estudos de políticas setoriais, em que a proliferação de estudos de caso obstaculiza a consideração de questões analíticas comuns ao conjunto de políticas. A produção na área tende a expandir-se horizontalmente – pela diversificação de novos objetos empíricos – sem que se observe um fortalecimento ‘vertical’, especificamente analítico, da produção (Melo 1999:90-91).¹⁴

Marta Arretche (2003), na introdução do bloco temático intitulado ‘*Dossiê Agenda de Pesquisa de Políticas Públicas*’, no volume 18 (nº 51:7-9) de 2003 da *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, constata os dilemas que precisam ser enfrentados na plena formalização de uma ‘subárea’ como a de políticas públicas.¹⁵ Evidencia, com base nos textos do próprio Marcus Melo (1999), de Reis (2003), Faria (2003) e Souza (2003), bem como em autores internacionalmente conhecidos como Jobert & Muller (1987), Muller (1990) e Lowi (1994), um “consenso entre a comunidade” (de cientistas políticos) sobre os principais dilemas e desafios impostos para a plena instituição desse “novo campo disciplinar”, em especial o perigo de se tornar além de analista, também criatura dos mundos dos poderes governamentais. “A constituição de uma agenda que articule a já extensa comunidade de pesquisadores da área é, portanto, um grande e necessário desafio a ser enfrentado” (Arretche 2003:9).

Uma hipótese que merece ser aventada e perseguida é a de que a crítica de Melo, e de outros já citados, à falta de investimento analítico da ‘subárea’ pode ser interpretada de outra forma, no entanto. Pode-se pensar tal viés analítico como uma tentativa de retirar a força de um

dos pontos incontestes e de um dos elementos cruciais que ajudam a entender a construção da categoria *políticas públicas*: o fato de ser forjada também, ou principalmente, em contextos da, ou para a, administração pública, ou seja, por gestores públicos ou *policy makers*¹⁶. Por exemplo, em algumas resenhas – que analisam o *estado da arte* dos debates sobre políticas públicas – produzidas por cientistas políticos, três questões parecem orientar as principais percepções sobre o *estado da arte* do tema: 1. o caráter essencialmente ‘novo’ do tema, percebido como uma temática que passou a instigar metodológica e teoricamente a ‘comunidade científica’ no Brasil nas últimas duas décadas, e com uma agenda de pesquisa ainda em formação:

“As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação” (Souza 2006:20);

2. associada a esta idéia, está a constatação da maior visibilidade do tema nos anos 1980 – ainda no Brasil – em função de o processo de institucionalização da disciplina ter sido impulsionado pelo investimento em pesquisas vinculadas à elaboração e à avaliação de programas sociais; 3. o terceiro grande consenso, com algumas variáveis, aponta para a idéia do tema existir a partir de uma interdependência de campos disciplinares, o que para alguns explicaria a pouca densidade analítica da área e um “uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas [...]” (Souza 2003:17).

Assim, *política pública* – à luz da ciência política – pode ser compreendida também como:

“[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza 2006:26).

Tal perspectiva ratifica a idéia de que o eixo reflexivo da área é tratar da construção de programas de ações racionais que visam à organização coletiva e à instituição de uma ordem social. Neste quadro, uma política pública é o conjunto de postulados e mecanismos investidos pelo aparato governamental para a manutenção da ordem social. O corolário destas questões, apresentadas anteriormente de forma breve, é a tentativa de resolver uma equação cara às ciências humanas: como instituir esquemas de pensamento e de ação com respaldo científico? Ou seja: como estabelecer o *status* de ‘disciplina’, ou ‘subdisciplina’, ou ainda ‘subárea’ para um conjunto de formulações que está amplamente interligado a processos de gestão e organização da vida social, em especial a processos que, embora vinculados a proposições democratizantes, parecem muitas vezes carregados com o peso histórico dos dispositivos de poder que sustentam a reprodução das desigualdades? Ou ainda, como estabelecer as fronteiras e a devida ‘autonomia relativa’ entre os campos sociais e a reflexão científica também para as instâncias de compreensão e intervenção na vida real? Se quisermos resumir, um dos pontos centrais do debate contido nesses textos encontra-se nas palavras da convidada externa aos estudiosos das políticas públicas, Elisa Pereira Reis:

“[...] analisar a viabilidade política de uma determinada *policy* é uma questão tão técnica quanto as de natureza instrumental específicas a cada *issue*. Mas essa é também uma questão tão moral quanto aquelas que inspiraram Marx e Weber. Nesse sentido, qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador, as questões morais, teóricas e técnicas encontram-se bastante interligadas. É evidente que não se exige de ninguém que, a cada texto ou a cada discussão, se detenha na consideração das pressuposições analíticas que sustentam sua análise. Tampouco se espera uma confissão de fé em determinado paradigma teórico ou uma explicitação recorrente de preferências normativas. Mas deve-se esperar sim que o cientista político tenha claro em que campo teórico se inscreve seu trabalho e quais os principais competidores desse marco. Isso é condição básica para que o diálogo intelectual seja frutífero. Nesse sentido, o primeiro ponto que eu lembraria para uma agenda de pesquisas em políticas públicas é que os projetos tenham uma sus-

tentação teórica. Isso parece demasiado óbvio para requerer atenção. Contudo, na prática, vemos que com muita frequência descuramos desse princípio” (Reis 2003:12).¹⁷

A partir da antropologia: contribuições possíveis

Na antropologia social e cultural, pode-se dizer que um movimento semelhante de aproximação ao estudo das políticas públicas foi feito dos anos 1980 para o presente, ainda que alertas como os de Laura Nader (1972) e outros tivessem aparecido. Na parte inicial deste texto, mencionamos a correlação entre os povos e as realidades que os antropólogos habitualmente estudavam – fosse nos países das ‘antropologias centrais’, fosse nas ‘periféricas’ – os contextos pós-coloniais e os processos de colonialismos internos em articulação com o desenvolvimentismo, os mecanismos multilaterais e a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento.¹⁸

Uma análise histórica mais cuidadosa da nossa produção disciplinar talvez possa mostrar que, seguindo tendências dos anos 60 e 70, os antropólogos, quando se enfrenta(ram) com políticas governamentais, tende(ram) a trabalhar com políticas sociais, com a percepção, o uso e os ‘mecanismos de defesa’ com que os setores de classes populares encararam os serviços de Estado, apontando, ainda que inintencionalmente, caminhos de investigação muito distintos daqueles da ciência política, seja no plano teórico ou metodológico, seja mesmo no plano aplicado. Todavia, cabe dizer que, até momento recente, com maior ou menor sofisticação teórico-metodológica, e mesmo mostrando os ‘poderes’ desconhecidos dos não-dominantes, o ‘Outro’ privilegiado continuou sendo o ‘pobre’, o ‘dominado’, o ‘subalterno’, o ‘conquistado’, e isto ainda quando se fala em trabalhar relacionamente. Mas, para continuar e poder caminhar por terreno mais confiável, seria melhor nos livrarmos de alguns obstáculos. O primeiro deles são as pressuposições apriorísticas de que as políticas governamentais sejam *públicas* – isto é, propomos eliminar doravante a idéia dos múltiplos e contraditórios implícitos pressupostos

na noção de fins públicos, coletivos, em que mecanismos aportadores de ‘equidade social’ (outra expressão da moda) funcionem gerando apenas positivities. Explicaremos adiante em que sentido o termo governamental está sendo usado.

Mudanças expressivas instalaram-se no período de meados dos anos 80 a inícios dos anos 90, abrindo muitas portas novas de entrada e saída na disciplina. Para nos referirmos impressionisticamente ao período, e focando no tema ‘políticas públicas’, podemos dizer que alguns elementos tiveram importância decisiva: a disseminação das obras de Michel Foucault e de Pierre Bourdieu no contexto anglo-saxão, com a reflexão acerca do poder em sua positividade capilar para além dos modelos repressivo-coercitivos de análise dos fenômenos políticos, no caso do primeiro, e das lutas por classificações, e do ‘poder simbólico’, no caso do segundo. Outras referências, ainda, foram fundamentais, dentre elas a presença de Clifford Geertz no cenário da antropologia e a chamada ‘virada pós-moderna’, bem como a conexão com os chamados ‘estudos culturais’.¹⁹ A tais referências somaram-se críticas de origem variada, muitas a elas anteriores, mas ganhando formas específicas na mesma quadra histórica. No contexto norte-americano, pode-se citar, por exemplo, as proposições presentes na obra de Eric Wolf que, dentre muitos outros textos, em 1982 publicou *Europe and the people without history*. Juntaram-se ainda críticas e análises oriundas do feminismo, dos estudos sobre os dispositivos político-ideológicos que alicerçaram a construção do domínio europeu-ocidental e norte-americano sobre o resto do mundo, desembocando em estudos sobre subalternidade, globalização e transnacionalismo, direções que se abriram e encamparam, abrigaram e incentivaram discussões dos fenômenos relativos, em última instância, ao Estado contemporâneo em sociedades complexas.²⁰

Algumas das primeiras e mais influentes consequências neste particular foram o incremento dos estudos sobre nacionalismos, os chamados estudos pós-coloniais e aqueles sobre o desenvolvimento. Em suma, uma configuração temática que orbita o problema do surgimen-

to e da manutenção da forma política e do conceito de Estado nacional. Some-se a isto a crescente necessidade de reflexão sistemática gerada pelo progressivo aumento dos espaços de profissionalização extra-universitários, seja na administração pública de Estados nacionais, em agências de cooperação técnica internacional – fenômeno que ganhou novos matizes no mesmo período – seja em organizações não-governamentais, sobretudo nos desdobramentos dos ‘processos de democratização’ pós-regimes autoritários coetâneos e sobreviventes ao ‘mundo da guerra fria’ em países latino-americanos, africanos e asiáticos.²¹

A sedimentação do campo da cooperação internacional e da indústria do desenvolvimento veria surgir também o estudo das práticas desenvolvimentistas e das tecnologias de poder a elas associadas. Dos estudos sobre impactos da tecnologia em populações camponesas e indígenas em chaves mais tradicionais (Foster 1962), para os sobre deslocamentos compulsórios (Colson 1971) e até a formação de elites em (Colson & Scudder 1980) pode se ver um caminho que retraça áreas de intervenção ‘desenvolvimentista’. A *antropologia do desenvolvimento*, como saber crítico *sobre* o regime discursivo e de poder desenvolvimentista, ou campo para intervenção mais que para reflexão é uma das vias pelas quais se pode acessar a gênese de estudos sobre o estudo antropológico sobre políticas públicas e o Estado, embora não o único²². Afinal, muito das tecnologias de poder que decantariam em *think tanks* e deles migrariam para agências multilaterais nos anos 1980 foram geradas/experimentadas nos processos de ‘reconstrução’ da Europa após a Segunda Guerra Mundial para serem aplicadas. Foi também na Europa que o primeiro grande *raid* da governança neoliberal se deu, mais especificamente no contexto britânico, como marcam Shore & Wright (1997:xi), nos anos de governo de Margaret Thatcher (1979-1990).

Uma forma não exaustiva de trilhar esses movimentos de sedimentação temática, pode ser olhar para o contexto britânico dos anos 1980/1990, considerando também as dimensões ‘aplicadas’ da disciplina, em especial, focando em algumas coletâneas organizadas em torno desses temas²³. A primeira, em termos cronológicos, que consi-

deraremos aqui, foi organizada por Ralph Grillo & Alan Rew, a partir da segunda sessão da conferência de 30 anos da Associação de Antropologia Social da Comunidade Britânica, realizada em julho de 1983 em Cambridge, foi intitulada *Anthropology and policy*. Carrega, pois, a chancela de uma das mais prestigiosas associações de Antropologia no mundo, num momento em que o campo de trabalhos de intervenção (em especial no ultramar) tendia a crescer. O livro traz um texto introdutório de Grillo, ‘*Antropologia Aplicada nos anos 80, retrospectiva e perspectivas*’, em que os autores mapeiam, a partir do contexto britânico, as interfaces da antropologia social com as políticas públicas para o desenvolvimento, sobretudo em espaços anteriormente colonizados e em instituições extra-acadêmicas, uma antropologia “engajada no aconselhamento e no monitoramento das implicações sociais e culturais das políticas preocupadas com a mudança técnico-econômica” (Grillo 1985:1). Naquela data, era essencialmente o ‘terceiro mundo’, ou as ex-colônias, o palco da etnografia.

A segunda coletânea, intitulada *Anthropology of organizations*, editada por Susan Wright e datada de 1994, emergiu da conferência realizada no University College of Swansea, em 1991, do *Group for Anthropology in Policy and Practice* (GAPP), depois *British Association for Social Anthropology in Policy and Practice* (BASAPP) e, por fim, *Anthropology in Action*.²⁴ Nela, os autores, voltados tanto para países do Terceiro quanto do Primeiro Mundo, (ex)colônias, periferia, e (ex)metrópoles, centros preocupavam-se em ultrapassar o simplismo dos estudos organizacionais, em especial no que tange à idéia de ‘cultura’. Naquele momento já ia avançado o quadro de reformatação de instituições do Primeiro e se esboçavam as transformações que conduziriam a transformações significativas nas administrações públicas de Estados Nacionais do Terceiro Mundo. Tal quadro apenas se acirraría sob a égide de princípios (ditos) neoliberais – buscavam explorar e burilar “conceitos antropológicos que estivessem sendo usados em contextos de rápida mudança organizacional” (Wright 1994: X).²⁵

Três anos após, a mesma Susan Wright, juntamente com Chris Shore, organizou para a conferência de 1994 da *European Association*

for Social Anthropology (EASA) um *workshop* sobre *Policy, morality and the art of government* [Políticas públicas, moralidade e a arte do governo]. Neste volume, a introdução anunciava um novo campo de estudo: a *antropologia das políticas públicas*, ou uma *anthropology of policy*, pensando as políticas públicas como ‘linguagem e poder’, como ‘agentes culturais’ e como ‘tecnologia política’, numa combinação que evidenciava as dívidas para com as formulações de Michel Foucault. As questões levantadas por Shore e Wright são interessantes de serem referidas, por delinearem um espaço que os autores pensam como singular, isto sem falar daqueles que têm pretensões de balizar a delimitação de um ‘novo campo’:

“This book sets out to chart a new domain of anthropological enquiry, the *anthropology of policy*. We ask: how policies ‘work’ as instruments of governance, and why do they sometimes fail to function as intended? What are the mobilizing metaphors and linguistic devices that cloak policy with the symbols and trappings of political legitimacy? How do policies construct their subjects as objects of power, and what new kinds of subjectivity or identity are being created in the modern world? How are major shifts in discourse made authoritative? How are normative claims used to present a particular way of defining a problem and its solution, as if these were the only ones possible, while enforcing closure or silence on other ways of thinking or talking?” (Shore & Wright 1997:1 – grifos nossos).

A última das coletâneas, *The anthropology of power, empowerment and disempowerment in changing structures*, editada por Angela Cheater (autora presente na coletânea de Grillo & Rew), traz uma reivindicação de cunho teórico, e surgiu também da conferência da Association of Social Anthropologists of the Commonwealth, em Harare, sobre *Power, empowerment and disempowerment in changing structures*, em 1997, publicada na série *ASA Monographs* em 1999. Nela encontramos a reivindicação de um referencial weberiano, de compatibilidade entre as propostas de Michel Foucault e as análises processualistas e transacionalistas, presentes em textos de F. Barth e F. Bailey.

Muitas outras coletâneas, e monografias, foram desde então publicadas e poderiam ser citadas num esboço mais detalhado da gêne-

se desse campo de estudos, as chaves analíticas proliferaram. Nossa intenção é mais modesta: queremos ressaltar o trajeto de certos temas e problemas, desde um conjunto de preocupações mais pragmáticas ligadas ao exercício profissional aplicado, até propostas teóricas e de interesse em se ‘instituir’ um subcampo, ou uma subdisciplina, ao gosto de manifestos de grupos tão comuns nas ciências. Tal percurso, mais ideal do que de fato concretizado, sugere a procura por alguns instrumentos e referenciais analíticos mais densos, conectáveis a métodos e a proposições largamente aplicadas por antropólogos em suas pesquisas sobre política e organização social. Se como preconizado no texto introdutório a *Anthropology of Policy*, e reiterado em outras oportunidades, Shore & Wright passaram a encabeçar uma tendência na antropologia contemporânea, e um movimento de constituição de um subcampo, outras propostas voltadas para a análise da política (e das políticas públicas) surgiram nos centros hegemônicos da disciplina²⁶. Em paralelo, e talvez de modo mais abrangente, mas no contexto norte-americano, se passou a falar em *antropologia do Estado*, ainda que uma breve consulta a um periódico referencial básico na área como a *Annual Review of Anthropology* indica que as ideias são mais antigas e têm genealogias variadas²⁷.

Este leque temático tampouco esteve, ou está, ausente da antropologia produzida no Brasil, como já se pôde apontar em outros trabalhos²⁸. Teixeira & Souza Lima (2010) fazem uma revisão da literatura de uma “antropologia da administração de da governança no Brasil”, e procuram historicizar as múltiplas vias dessas tendências, reconhecendo sua dispersão de modo a não reificar um único e mesmo espaço de uma *antropologia das políticas públicas, da administração, ou do Estado*. Chamam atenção para a necessidade de se manter o empreendimento etnográfico, para as implicações da pesquisa em situações como de forte assimetria de poder desfavorável ao antropólogo, concomitantemente à produção teórica a partir da etnografia, mas em diálogo com as demais ciências sociais²⁹.

Parece-nos, no entanto, que boa parte dessa relevante bibliografia, que levanta importantes questões metodológicas, deixa, no entanto,

outros aspectos que, como vimos ao tratarmos da forma como o dito ‘subcampo das políticas públicas’ se (auto)delineia, acabam por substantiar um espaço que precisaria ser melhor decupado e questionado. Assim, parece-nos que para melhor estudar as *políticas públicas* em antropologia deveríamos operar certos movimentos analíticos, a um tempo metodológicos e teóricos. De saída, é preciso suspender a ideia de *público* como qualificativo para os fins das ações de governo do Estado, ressaltando sua destinação à coletividade tal como alicerçada em normas e leis. Cremos que seria melhor enfatizar a sua dimensão *governamental* a partir da ideia de governo tal como formulado em textos de Michel Foucault³⁰.

Se considerarmos o momento histórico presente, sugerimos ainda que as *políticas governamentais* devem ser entendidas como planos, ações e tecnologias de governo formuladas não só desde organizações administrativas de Estados nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações que estão fora desse âmbito mas que exercem funções de governo. Pensamos aqui em ONGs e movimentos sociais, assim como em organismos multilaterais de fomento e de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. Isto implica dizer que a *identificação de problemas sociais*, a formulação de *planos de ação governamental*, se dão concretamente em múltiplas escalas espaciais, com temporalidades variáveis, no entrecruzamento de amplos espaços de disputa, muitas vezes desconectados entre si em aparência, conquanto sua *implementação* mais direta possa estar (mesmo que dependente de forças sociais para além do local ou nacional) circunscrita a um espaço mais restrito, e a *avaliação* de seus resultados nem mesmo chegue a acontecer (o mais comum nas políticas, em especial ditas as sociais) no Brasil. Tal desconexão é efeito dos modelos analíticos que visam entender os dispositivos de governo adotados como portadores da racionalidade tão perseguida na ciência política, e que calcam a percepção da mesma numa lógica fortemente marcada pela ideia de Estado nacional. Parece-nos que cenários atuais e históricos nos levam a perceber o quanto as políticas de governo de Estados nacionais são geradas, financiadas e avaliadas fora das fronteiras estritas

de seus territórios por feixes de agências e agentes, princípios e práticas que os trespassam.

Em suma, redes sociais muito abrangentes, conteúdos simbólicos e formas sociais variadas, e muitas vezes em confronto entre si, participam dos jogos de poder que se estabelecem em torno do reconhecimento de um conjunto de relações sociais como matéria para intervenção governamental, nomeando-as e gerando programas de ações sobre as mesmas, dotados de amplo reconhecimento social, com fundos estáveis que os suportem, com estratégias e táticas de ação a eles acopladas. Os variados usos conceituais do termo *campo* em antropologia convergem na direção de uma dimensão particularmente significativa desses espaços: a do conflito de interesses, de significados, de retóricas, de afetos mobilizados em torno de objetos de intervenção muitas vezes dispares, que recobertos pela suposta homogeneidade linguística, por um aparente horizonte comum de signos compartilhados, acaba lhes conferindo a unicidade e a racionalidade que de fato não têm. Assim, a *cultura*, por exemplo, com seus inúmeros significados, mediante um conjunto de operações discursivas, pode se configurar em uma política pública, configurando-se no sentido que Susan Wright (1998) aponta para o que chama de politização da cultura³¹.

Um segundo obstáculo a ser removido é o que induz a pensar uma antropologia das políticas públicas como um fim em si, e não como apenas uma via de acesso e parte necessária de um estudo antropológico do Estado e das lutas sociais. Isto implica dizer que, seguindo o que vem sendo uma constante na antropologia desde a matriz evolucionista do século XIX, devemos nos defrontar com o conceito de Estado, e para isso recorrer ao acervo das teorias antropológicas, e aos da sociologia (em especial ao da sociologia histórica), da ciência política, da história, da filosofia. É necessário produzir outras indagações e hipóteses que contemplem as coletividades humanas contemporâneas, de grande escala ou não, e as múltiplas articulações em redes sociais globalizadas que as perpassam. É preciso ampliar as ideias que, por vezes, são retiradas apressadamente pelo senso comum antro-

lógico quer da obra de Max Weber, equacionando Estado a apenas uma associação política com pretensões ao exercício e ao monopólio legítimo da violência em um âmbito territorial específico, quer da tradição marxista, tomando-o enquanto aparelho de poder e de ideologia a serviço de apenas uma classe social.

Neste sentido é importante ressaltar algumas ideias apresentadas por George Steinmetz (um sociólogo) em texto introdutório a uma coletânea que aglutina artigos importantes oriundos de todas as ciências sociais e cruza temas que foram mantidos por longo tempo e em grande medida apartados – cultura e formação de Estado – e que podem ser úteis para nos colocar certas questões. Assim, Steinmetz se indaga:

“Does culture come into the definition of the state, or only into theories of state formation? In his contribution to this book, Tilly notes that his definition incorporates ‘culture – seen as shared understandings and their representations – at each step along the way’. Going even further, Timothy Mitchell [...] argues that a cultural ‘state effect’ – a perceived distinction between state and society – is produced through various symbolic and ideological techniques. This cultural effect is no less part of the phenomenon ‘state’ than the organizations and agents controlling coercion and exercising jurisdiction within a given territory. A maximal definition of *the state* would thus include not just the reference to ‘coercion wielding organizations’ but also the claim that the distinctness of the state and its priority over other entities is the result of cultural techniques” (Steinmetz 1999:8).

Assim, a cultura enquanto sistema ideológico e sua produção, que se pretende fazer ultrapassar e transcender as classes sociais. Se é certo que aqui ecoa a tradição marxista pelo viés gramsciano, ao invocar Mitchell, Steinmetz está preocupado com a produção na crença não da dominação de uma classe, mas na própria existência de esferas separadas – Estado, sociedade, mercado e, por que não, cultura –, técnicas estruturam nossa vida cotidiana, pela via da formação de subjetividades, tanto quanto pelo horizonte da coerção. Seria possível pensar em etnografias das dimensões culturais de cada programa de ação de Estado, enquanto técnica de produção de crença nessa separação arbitrária e da necessidade da representação? Cremos que sim.

Aqui, as subjetividades, e as formas de assujeitamento, andam juntas como nas práticas educacionais, ou na disseminação das formas estéticas (Blazquez 2012^a e 2012b; Navallo Coimbra 2010, 2012 e 2014). Etnografar o cotidiano dessas práticas de transmissão e reelaboração de enquadres e sentimentos é, pois, uma maneira privilegiada de estudar políticas culturais em seu sentido mais pleno e abrangente³².

Um terceiro ponto é a necessidade de aprofundamento conceitual e de invenção teórica. É comum ouvir antropólogos afirmarem ingenuamente (e despreparadamente) que “todos estudam o Estado, então vou estudar o governo”, sem se darem conta da complexidade oculta por trás desse conceito e dessa realidade: entre *Estado*, *governo* e, hoje, *governança* (*governance*) haveria muito a se discutir e a se pesquisar do ângulo da antropologia.³³ Acabam na velha chave da descrição, por exemplo, ‘das políticas para os pobres’ com um linguajar mais sofisticado aqui e ali. Trabalhar sistematicamente com a distinção operacional proposta por Philip Abrams (1977) entre sistema-de-Estado (dentro dele a administração pública dita direta) e o Estado-como-ideia, sem reificá-la pode ser um instrumento significativo para tratar o Estado como feixes de relações capazes de catalisar e obscurecer a produção das assimetrias e das desigualdades duráveis, maximizando-as em nome democracia, do bem-estar coletivo, da equidade etc.

Um quarto e último obstáculo que abordaremos nessas breves notas é aquele que tem a ver com o poder imaginário da forma Estado nacional: precisamos nos esforçar cotidianamente de modo a reconhecer e a ultrapassar de uma vez por todas a idéia de ‘O Estado’ – e este ‘O Estado’ é o Estado (mono)nacional – enquanto entidade existente que se instala inexoravelmente quando se declara que está criado um Estado nacional baseado no modelo liberal burguês democrata. Norbert Elias, em 1972 (2006), apontava o quanto este conceito era penetrante e difuso, destacando como ele atravessava as noções-chave da sociologia dominante naquele período. Não cremos que, ao menos no discurso do senso comum político-intelectual, isto tenha mudado substancialmente.

Para o caso brasileiro, Elisa Pereira Reis (1988) nos mostra o papel central do Estado (mono)nacional como categoria que permite articular recursos de autoridade e de solidariedade, propondo analisá-lo enquanto uma ideologia (para tanto, trata essas questões do ângulo dos processos de formação de Estado no Brasil). Isto se torna ainda mais importante quando lidamos com intervenções governamentais voltadas para a garantia da diversidade sociocultural ou para a redução das desigualdades sociais, em que a idéia de *nação* transforma-se em matéria de discussões futuroológicas entre intelectuais e ativistas, pretensiosamente prescritivas dos contornos da sociedade e do Estado, pensando-se as intervenções governamentais daí advindas como *políticas públicas* com capacidade de racionalmente se efetivarem

Temos, assim, por opção, buscado olhar tais relações em movimento, e em transformação. Tomamos para isso o ângulo privilegiado dos estudos sobre processos de formação de Estado, entendido como fluxo histórico contínuo, que as formas que surgem como ‘ideia de Estado’ não correspondem necessariamente às formas do ‘sistema de Estado’ e suas ações, e vice-versa. Isto tem propiciado tratar as políticas públicas como parte desse processo do ‘fazer-se Estado’, maleável, mutável, configuração plástica e escorregadia, longe de planos racionais e avaliações consistentes³⁴. Em tal concepção, os centros simbólicos e de exercício de poder não necessariamente coincidem, nem operam de maneira racional, e toda a panóplia dos múltiplos exercícios de poder contidos em certo território definido como soberano têm tanta importância quanto os pequenos e grandes rituais, os jogos linguísticos cotidianos e as crenças pelos quais a *cives* se faz *polis*. Cremos, pois, que o estudo das ações de Estado no terreno da ‘cultura’ em muito se beneficiaria se essa perspectiva de cunho macro histórica e sociológica estivesse presente ensejando um horizonte analítico para o estudo etnográfico. Abandonando os modelos da ciência política de elaboração de políticas públicas, pensando que governar é gestar e gerir (Souza Lima 2003) significados compartilhados de largo espectro e profundidade temporal, passamos a transitar num registro para o qual

a etnografia é essencial, como instrumento de desvendamento e como passo à construção teórica. As *políticas culturais* olhadas do ângulo dos processos de formação de Estado, como construtoras da necessidade da representação (estética, política etc) devem merecer atenção redobrada, em especial pelo papel que podem ter na afetação de outras políticas. Estamos diante da politização da cultura? Cremos que não: estamos diante do fato de que fazer cultura (e discutir teorizar etc.) é um exercício de poder, e que todo exercício de poder mobiliza significados, envolve performances múltiplas de *scripts* há um tempo preconcebidos e criativamente reinventados.

No caso das políticas culturais, além disso, é particularmente clara a significação do trabalho antropológico, *especialistas nas culturas*, atores desse ‘fazer-se Estado’: nós mesmos, quando atuando no campo das ações sobre as culturas (mas não só, de fato), fazemos, e *nos* fazemos, Estado, seja como produtores de conhecimentos e/ou ideologias, seja no exercício executivo de processos de intervenção. É preciso refletir também sobre a natureza e historicidade desse vínculo em cada espaço social de articulação de ações de governo e ações de seus supostos destinatários, as formas pelas quais estes as reconfiguram, a elas resistem ou aderem. Neste terreno, nós nunca deixaremos de ser ‘antropólogos aplicados’, já que nossa produção pode ser muitas vezes imediatamente consumida. A vigilância epistemológica deixa de ser um imperativo do método para se deslocar ao mundo ético e moral.

Notas

¹ Uma versão distinta deste texto foi primeiramente publicada como “Política(s) Pública(s)” em *Raça: novas perspectivas antropológicas*. Osmundo Pinho e Livio Sansone, organizadores. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia: Editora da Universidade da Bahia, 2008, pp351-392. Para essa publicação ele sofreu acréscimos e alterações.

² Ver C. Souza (2003 e 2006), E. Reis (2003), S. M. Draibe (1997) e C. A. Faria (2003).

³ Em 2007 eram sete as áreas temáticas, sendo Eduardo Marques, da USP, o coordenador da área *Estado e Políticas Públicas*. Hoje, são 16 áreas temáticas, sendo ainda *Estado e políticas públicas* uma delas, coordenada por Telma Menicucci (UFMG) e Gabriela Lotta (UFABC). Há ainda outra linha que se denomina *Gênero, democracia e políticas públicas*, coordenada por Flavia Birolli (UnB) e Marlise Mattos (UFMG). Ver em <http://www.cienciapolitica.org.br/areas-tematicas/>. O texto disponível no site assim está redigido: “Resumo: A AT Estado e políticas públicas, ao centrar o seu foco no ‘Estado em ação’, pretende fomentar o diálogo entre pesquisadores, oriundos de distintas áreas do conhecimento, lastreados em teorias as mais diversas e empregando uma variada gama de recursos metodológicos, que se dedicam ao estudo das políticas públicas setoriais, de seu processo de produção e de seu impacto na sociedade, bem como dos distintos atores envolvidos. Estudos comparativos são particularmente bem-vindos. Justificativa: O campo de investigação sobre as políticas públicas parece hoje consolidado na ciência política brasileira, tendo também se fortalecido em áreas conexas. A proliferação de cursos de pós-graduação específicos e a criação de linhas de pesquisa sobre as políticas públicas em programas tradicionais, bem como a abertura de diversos cursos de graduação com esse enfoque, para não mencionar a renovada preocupação dos agentes societários com a atuação estatal, são fatores que evidenciam a necessidade de diversificação das abordagens analíticas, de seu robustecimento teórico e metodológico e de seu diálogo interdisciplinar”. Disponível em <http://www.cienciapolitica.org.br/areas-tematicas/estado-e-politicas-publicas/>. Consultado em 07/03/2016.

⁴ Os sentidos de *administração pública* são inúmeros. Em seu verbete sobre a expressão, Christopher Pollitt (1996:699-700) refere-se a 15 definições, ainda exponencialmente multiplicáveis em função da variedade de noções de *público* (como designativo dos fins de uma ação política de interesse de uma coletividade). Três seriam, todavia, os sentidos que melhor condensam esta pletora de definições: 1. a atividade de servidores públicos; 2. a estrutura do governo executivo; 3. o estudo sistemático dos dois primeiros. Estudos de administração pública num sentido (em vias de ser) científico devem atentar, segundo Pollit (1996:699), de modo contínuo e em estreita proximidade, para as *práticas da administração pública*, tanto na dimensão cotidiana do fazer de incontáveis funcionários públicos, quanto na de constante reelaboração dos quadros institucionais de Estado em que tal fazer acontece. Se é importante fazer menção a Frederico Guilherme I da Prússia, pela invenção de cadeiras universitárias sobre ‘cameralismo’ e ‘estudos de conselhos’, ou ainda a Jeremy Bentham e a John Stuart Mill, o nome-chave em termos históricos é, sem dúvida, o de Woodrow Wilson com a apresentação, em 1887, do trabalho ‘*The study of administration*’.

⁵ A expressão *policy analysis* ganhou repercussão quando foi utilizada por Harold D. Lasswell no seu livro *Politics: Who gets what, when, how?* (1936) [traduzido para o português: *Política. Quem ganha o quê, quando e como?*, Editora da Universidade de Brasília (1984)].

⁶ É interessante destacar que boa parte do debate surgido em torno do que se convencionou chamar de *welfare state* nos anos pós-Segunda Grande Guerra procurava indicadores do estágio de desenvolvimento do capitalismo, tendo em vista a capacidade dos governos democratas de responderem aos efeitos ou às demandas suscitadas pelo desenvolvimento econômico. Ver Arretche (1998). Sobre o surgimento e a

imposição da configuração e da discursividade desenvolvimentista naquela quadra histórica, ver Escobar (1995), Ferguson (1994) e Rist (1999), dentre muitos outros. Para uma visão bastante inovadora nos quadros da sociologia histórica, e da filosofia quanto à formação dos Estados de bem-estar, ver De Swaam (1988), Ewald (1986), Rueschemeyer & Skocpol (1996) e vários outros.

⁷ Cf. dois dos principais trabalhos de Lindblom, nessa direção: “*The science of muddling through*” (1959); e “*Still muddling, not yet through*” (1979). Um exemplo deste tipo de movimento pode ser observado na trajetória e na atuação de Robert McNamara – jovem economista da universidade da Califórnia – que no final dos anos 1940 impulsionou a criação do que seria um dos primeiros *think tanks*, a RAND Corporation, formada por matemáticos, cientistas políticos, engenheiros, sociólogos e outros, que procuravam através de ferramentas formuladas nos departamentos universitários orientar as tomadas de decisões da administração pública em relação à guerra fria. Em 1961, McNamara foi indicado como Secretário de Defesa do Departamento de Defesa americano, e em 1968 assumiu a presidência do Banco Mundial. A partir de uma análise desenvolvida por Théodore Lowi, no livro *La deuxième République des États-Unis, la fin du libéralisme* (1987), Archibald chama a atenção para a presença constante e de forte influência nas dependências do Departamento de Estado dos *grupos de interesses privados*. “Em ce qui concerne la politique culturelle du Département d’État, cette théorie est pertinente car, en effet, il adopte des projets et recrute des personnes venus d’associations privées. C’est le cas, notamment, de Grayson Kefauver, engagé et responsable d’un des projets d’organisation internationale retenu para la Conférence des Ministres Alliés de l’Éducation (CMAE)”. Em nota, a referência a Grayson Kefauver; “Doyen de l’École de préparation à l’enseignement à l’Université de Stamford et Président d’un ONG ‘Comité de liaison pour une Éducation internationale’ (Liaison Committee for International Education), est nommé, déduit 1944, conseiller à la Division des sciences, de l’éducation et de l’art” (Archibald 1993:27). A própria idéia de *think tank* mereceria um capítulo especial em nossa análise, dada a sua proliferação e a capacidade de preparar as bases para transferência de valores, conceitos, crenças em escala global.

⁸ Os textos mais citados de Theodor Lowi são: “*American business, public policy, case studies and political theory*” (1964) e “*Four systems of policy, politics, and choice*” (1972). De acordo com Souza (2006), o conteúdo das políticas públicas seria então classificado dentro desses formatos, criando desta forma arenas de disputas políticas. “O primeiro é o das *políticas distributivas*, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das *políticas regulatórias*, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das *políticas redistributivas*, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das *políticas constitutivas*, que lidam com procedimentos” (Souza 2006:28).

⁹ Esta parece ser uma das críticas à tipologia de Lowi sugeridas em algumas resenhas, principalmente por Melo (2002). Para outras variáveis, modelos e tipologias, o trabalho de Frey (2000) e Souza (2006).

¹⁰ Para a noção de classificadores da produção intelectual e uma análise do que operam ver Oliveira Filho (1987) e Castro Faria (2004). Um exercício interessante seria confrontar a série toda com outros esforços classificatórios e prescritivos sobre o que se deve ou não ler, como o de Nelson Werneck Sodré em *O que se deve ler para conhecer o Brasil*, tão bem analisado em Garcia Jr. (1981).

¹¹ “Não precisamos ‘trazer o Estado de volta’ como variável conceitual para a reflexão – como prescreveu um conjunto influente de autores há uma década referindo-se à tradição anglo-saxônica das ciências sociais. Na realidade, a história do pensamento político brasileiro, neste século, confunde-se, em larga medida, com a história de uma reflexão sobre o Estado nacional. As bases conceituais do estado intervencionista entre nós, para citar apenas um exemplo, foram lançadas por autores como Oliveira Vianna e Azevedo Amaral, aos quais se seguiram contribuições de autores como Faoro e a escola do ISEB. A comunalidade de expectativas normativas em relação ao processo de *state building brasileiro*, em ambos os pólos do espectro ideológico, fez convergir a atenção de parcela importante da imaginação social brasileira para a questão do papel do Estado” (Melo 1999:60). Sem discordar integralmente de Melo, pensamos que aqui – e no texto do autor – uma reflexão mais acurada do que na ciência política parece – só parece – estar plenamente resolvida acerca do conceito de Estado, em que a incorporação de idéias antropológicas e sociológicas poderiam ampliar consideravelmente o espectro e a acuidade da reflexão. Voltaremos a isto adiante neste texto.

¹² Usamos *estória* aqui no sentido de Bruner (1986), isto é, como uma estrutura narrativa implícita que organiza todo um universo discursivo, conferindo-lhe coerência para além do que um investimento analítico detalhado concederia e que, se dominante, deixa constantemente de fora de sua regência sentimentos e experiência vivida. Como em toda narrativa (White 1980), há sempre um sentido moralizante implícito no contar uma estória, que deveria ser mais cuidadosamente ponderado, sobretudo em textos que se tornam balizas para as gerações em formação.

¹³ Melo destaca que estes trabalhos nas décadas de 1960 e 1970 tratavam de questões relativas à agenda do ‘Estado desenvolvimentista’: planejamento econômico, políticas industriais e políticas de desenvolvimento regional. Também eram focos de análise desta vertente temas como “burocracia”, “corporativismo”, “autoritarismo” (Melo 1999:69-70). Na década de 80, Melo identificou outra temática voltada para a ‘expansão do Estado’, visando analisar diferentes políticas estatais – “Conselho Monetário Nacional”, “O Conselho de Desenvolvimento Econômico” etc. (Cf. p.71-80). No final da década de 70, Melo destaca que a produção também se volta para as relações entre ‘Estado e políticas sociais’. Esta temática diz respeito à relação entre ‘regimes políticos e política social’, identificada nas análises sobre ‘sindicatos’ e ‘elites empresariais’. No entanto, a partir do trabalho de Wanderley G. dos Santos, *Cidadania e Justiça* (1979), o tema da ‘cidadania’ passou a operar como um conector entre ‘Estado e sociedade’, reordenando a agenda da relação entre ‘política social’ e governo. Das análises preocupadas em compreender o modelo de desenvolvimento ‘do Estado’ passou-se a operar, então, com o *modus operandi* ‘do Estado’. A ‘questão democrática’ entra como uma chave importante de análise (Cf. p.80-83), o que expressaria, para Melo, certa ‘reflexão apressada’ calcada, em particular, na década de 1990 sobre termos como ‘governança urbana’ que, citando Boschi, conferia “a quem pode o poder e a quem não pode a participação” (Cf. p.82).

¹⁴ Esta visão também é encontrada em outros textos (Souza 2003 e Arretche 2003).

¹⁵ Os textos foram apresentados no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política realizado em junho de 2002, em Niterói, na mesa redonda Perspectivas da Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas.

¹⁶ Não queremos entrar aqui no debate sobre o que seria *administração pública* após a introdução de propostas neoliberais, suas idas e vindas. Ficaremos, pelo momento, coma definição de Bobbio, Mateucci & Pasquino: “Em seu sentido mais abrangente, a expressão Administração pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal. Do ponto de vista da atividade, portanto, a noção de Administração pública corresponde a uma gama bastante ampla de ações que se reportam à coletividade estatal, compreendendo, de um lado, as atividades de Governo, relacionadas com os poderes de decisão e de comando, e as de auxílio imediato ao exercício do Governo mesmo e, de outra parte, os empreendimentos voltados para a consecução dos objetivos públicos, definidos por leis e por atos de Governo, seja através de normas jurídicas precisas, concernentes às atividades econômicas e sociais; seja por intermédio da intervenção no mundo real (trabalhos, serviços, etc.) ou de procedimentos técnico-materiais; ou, finalmente, por meio do controle da realização de tais finalidades (com exceção dos controles de caráter político e jurisdicional)” (1998: 10).

¹⁷ Elisa Pereira Reis, na qualidade de debatedora crítica, chama a atenção e esmiúça algumas daquelas que poderiam ser as questões principais no estudo das *políticas públicas* a partir do ângulo da ciência política; coloca em cheque certas chaves que ficam na esfera do ‘debate fácil’, destacando as alterações profundas vividas na contemporaneidade e que deveriam fazer com que categorias centrais como p. ex. *cidadania*, ou outras de uso mais recente e variado – como *capital social* – fossem usadas de modo mais lúcido e prudente. Ou numa formulação muito breve, da qual desdobra seus demais pontos: “Acho proveitoso partir da constatação de que as relações entre recursos de autoridade e recursos de mercado, por um lado, e entre critérios de autoridade e critérios de solidariedade, por outro, passaram por modificações profundas no período histórico recente” (Reis 2003:12).

¹⁸ Do mesmo período que o texto de Nader é a ainda hoje influente coletânea organizada por Talal Asad (1973), abordando a relação entre antropologia e colonialismo de modo denso e pouco simplista.

¹⁹ Clifford & Marcus 1986 e Marcus & Fischer 1986, dentre muitos outros, para nos lembrarem das críticas dos ‘pós-modernos’; quanto aos estudos culturais, pensamos principalmente na repercussão sobre a antropologia dos trabalhos de Edward W. Said, sobretudo *Orientalismo* (1990), originalmente publicado em 1978, e *Cultura e Imperialismo*, de 1993, publicado no Brasil em 1995. No caso de Geertz, *Negara*, um texto fundamental na formulação, a partir da antropologia, de uma outra visão do Estado e das formas de abordá-lo, foi publicado em 1980. Em 1983, George E. Marcus publicou uma coletânea intitulada *Elites: ethnographic issues* (1983), que marcaria também um conjunto de novos investimentos na direção de variados tipos de elites, dentre elas as administrativas, apontando as inúmeras mudanças de foco e de outras possibilidades analíticas que esse contexto de debates ensejou.

²⁰ Cabe sempre lembrar que no contexto norte-americano essa reflexão corria, e em grande medida continua a correr, de modo independente e paralelo àquela promovida pelos profissionais vinculados à *Society for Applied Anthropology*. Ver www.sfaa.net/. Consultado em 08/03/2016.

²¹ Desnecessário chamar a atenção para o papel influente, nesse mesmo período, de *Imagined Communities*, Benedict Anderson (1991 [1983]). Uma consulta aos títulos, assim como aos seus autores, às suas bibliografias e à sua formação intelectual, reunidos na coleção *Princeton Studies in Culture/Power/History*, organizada por Sherry B. Ortner, Nicholas B. Dirks & Geoff Eley, seria bastante elucidativa sobre alguns desses diversos desenvolvimentos que se entrecruzam. Dentre alguns deles, além do livro de Arturo Escobar, já citado, podemos encontrar *A Place in Hhistory: social and monumental time in a Cretan Town*, de Michael Herzfeld; *The nation and its fragments: colonial and postcolonial histories*, de Partha Chatterjee; *After colonialism: Imperial histories and postcolonial displacements*, editado por Gyan Prakash. As conferências de Sherry B. Ortner, proferidas no contexto da XV Reunião Brasileira de Antropologia, *Uma atualização da teoria da prática e Poder e projetos: reflexões sobre a agência* (ver Grossi, Eckert & Fry 2007), fornecem uma visão algo didática desses processos marcados em traços amplos aqui. No contexto brasileiro, no tocante à formação atual fornecida em antropologia na graduação e na pós-graduação e seus descompassos com o ‘mercado de trabalho real’, algo pode ser visto em Grossi, Tassinari & Rial (2006); em Trajano Filho & Ribeiro (2004), mas, sobretudo, em Pacheco de Oliveira (2004), e indiretamente em O’Dwyer (2002).

²² A literatura tanto de uma antropologia *sobre* o desenvolvimento, quanto de uma *para* o desenvolvimento (essa com muitos matizes) sobre desenvolvimento em antropologia, é ampla, nada recente (Ver Mair 1956 [1971], 1984; Hoben 1982 e Robertson 1984), mas proliferou significativamente após os anos 1990. Para algumas considerações sobre o tema, ver Schröder (1997), dentre muito outros.

²³ Consideramos que tais coletâneas nos servem de índices, embora não sejam textos com caráter de fundadores de uma discursividade própria, em que pesem algumas pretensões nessa direção.

²⁴ Para o periódico que se originou a partir dessa rede, ver: <http://journals.berghahnbooks.com/aia/editorial/>, consultado em 08/03/2016. No corpo editorial estão alguns dos mesmos antropólogos que postularam, veremos a seguir, uma *anthropology of policy*, o que nos aponta, ao menos no contexto britânico, para a contiguidade temática.

²⁵ “This book concerns of anthropology to the study of government, non-governmental (voluntary), and private sector organizations in the Third World and the West. The 1980s and the 1990s have been a time of change for organizations in all sectors. The discrediting of modernization as a western domestic policy and as the basis for Third World development has been accelerated by the international reorganization of capital. Production has become organized on an international division of labour with competitions between First and Third World sites and the introduction of new management systems. Structural adjustment in the Third World and New Right policies in the West have reduced the role of the state, moving, moving functions over the private sector and relying more heavily on voluntary non-government organizations. These changes have been accompanied by questions about different

styles of organizing. The western model of bureaucracy is seen to have shortcomings: it is asked in the Third World, but not yet in the West, whether it is possible to build upon indigenous methods of organizing?" (Wright 1994:1).

²⁶ Ver Shore, Wright & Però (2010). Para uma apresentação da trajetória de Cris Shore, ver Shore & Durão (2010). Ver também Wedel, Shore, Feldman & Lathorp (2005). No contexto da antropologia francesa, são exemplos os trabalhos de Marc Abeles (2000, 1992 e 1989), ou os de antropólogos voltados à cooperação internacional, sediados no *Institut de Recherches pour le Développement* (IRD), para citar alguns poucos, ou ainda a etnografia de Bruno Latour (2002), um estudo etnográfico do conselho de Estado na França, mesmo que esse se postule outras temáticas.

²⁷ Ver Hinshaw (1980), Robertson (1984), Alonso (1994), Trouillot (2001) e Sharma & Gupta (2006) para exemplos remetidos a contextos distintos de formação e circulação de conhecimentos. Ainda que pela retórica da ausência – ou das margens do Estado –, veja-se Das & Poole (2004).

²⁸ Ver Beviláqua & Leirner (2000), para uma abordagem propositiva de uma *antropologia do Estado*. Comerford & Bezerra (2013) fazem uma leitura (re)significativa da experiência do Núcleo de Antropologia da Política (Nuap), sobre o qual se encontra na página do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional -UFRJ (<http://www.ppgasmn-ufRJ.com/nuap.html>) o seguinte texto: “O Núcleo de Antropologia da Política (NuAP) foi fundado em 1997. Sediado inicialmente no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Museu Nacional, na atualidade o NuAP reúne pesquisadores de várias instituições do país (UFRJ, UnB, UFC, USP, UFF, entre outras), articulados inicialmente em torno do projeto ‘Uma Antropologia da Política: rituais, representações e violência’, com suporte do PRONEX – Programa de Apoio a Núcleos de Excelência. O objetivo geral do projeto que deu origem ao núcleo era compreender, simultaneamente, dois sentidos da política: como princípio de unificação e identidade, designando ‘comunidades políticas’ (o partido, a cidade ou a nação); e como um domínio específico (um mundo de profissionais com regras e valores próprios). O foco da análise está centrado nas interseções entre o que, do ponto de vista nativo, é conceptualizado como ‘política’, e o que é tido como da ordem de outros domínios da vida social e cultural (como a família, o mercado ou a religião). Por meio da etnografia de eventos, situações, rituais, e processos sociais estrategicamente escolhidos, procura-se revelar alguns significados sociais e culturais da política no Brasil. As pesquisas etnográficas reunidas em torno desse projeto original articulam três dimensões-chave da antropologia da política: o estudo de rituais da política, de representações da política, e da violência na política”. Em <http://www.nuap.etc.br> pode-se localizar uma apresentação do trabalho desse amplo conjunto de pesquisas, e as publicações em livro da coleção do NuAP. Uma boa síntese alguns textos exemplares das posições da extensa produção do Núcleo, liderado por Moacir Palmeira (PPGAS/Museu Nacional-UFRJ), Mariza Peirano (DAN/UnB) e César Berreira (UFCE) pode ser encontrada em Palmeira & Barreira (2006).

²⁹ Para questões relativas à pesquisa etnográfica entre elites, organizações administrativas e outros contextos de assimetria de poder, ver Nader (1972), Brettel (1993), Herz & Imber (1993), Gusterson (1997), Ortner (2010), Castilho, Teixeira & Souza Lima (2014), dentre muitos outros.

³⁰ “Vivemos na era da ‘governamentalidade’, aquela que foi descoberta no século XVIII. Governamentalização do Estado é um fenômeno particularmente tortuoso, pois, embora efetivamente os problemas da governamentalidade, as técnicas de governo tenham se tornado de fato o único intuito espaço real da luta e dos embates políticos, essa governamentalização do Estado foi, apesar de tudo, o fenômeno que permitiu ao Estado sobreviver. E é possível que, se o Estado existe tal como ele existe agora, seja precisamente graças a essa governamentalidade que é ao mesmo tempo exterior e interior ao Estado, já que são as táticas de governo que, a cada instante, permitem definir o que deve ser o âmbito do Estado e o que não deve, o que não deve, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que não-estatal. Portanto, se quiserem, o Estado em sua sobrevivência em seus limites só devem ser compreendidos a partir das táticas gerais da governamentalidade” (Foucault 2008:145).

³¹ Ver Dias (2014) e neste volume; e Davis (2013) e neste volume.

³² Não abordaremos aqui a vertente de estudos das políticas culturais preconizada por George Yúdice, de significativa importância, mas voltada para a indústria cultural e o mercado. Ver Yúdice (2003) e Yúdice & Miller (2002).

³³ Cf. Abrams 1988. Timothy Mitchell, em texto reproduzido na coletânea organizada por Steinmetz, chama nossa atenção para o fato de que “The state is an object of analysis that appears to exit simultaneously as material force and as ideological construct. It seems both real and illusory. This paradox presents a particular problem in any attempt to build a theory of the state. The network of institutional arrangement and political practice that forms the material substance of the state is diffuse and ambiguously defined at its edges, whereas the public imagery of the state as an ideological construct is more coherent. The scholarly analysis of the state is liable to reproduce in its own analytical tidiness this imaginary coherence and misrepresent the incoherence of state practice” (Mitchell 1999:76). *Governança* (governance) passou a termo no linguajar de teorias variadas que se aplicam ao exercício do poder em contextos institucionais muito variados, nos quais o que está em jogo é o controle e a regulação de atividades no interesse de uma coletividade (seja ela de eleitores, de trabalhadores, de integrantes de uma rede de ONGs etc.). Trata, pois, do processo de gestão política que abrange não apenas as bases do exercício da autoridade política, mas também o modo pelo qual se conduzem os assuntos de uma coletividade e os seus recursos. Supõe, numa certa medida, a ficção de uma equidade social nunca encontrada na realidade, ainda que parte das construções que subjazem ao ‘efeito de Estado’. Assim, *governança* é um termo aplicado a contextos mais amplos que o de governo, e está diretamente associado às idéias de *responsabilização*, isto é, a obrigatoriedade ou o dever de prestar contas (medida do grau de influência que os governados exercem sobre os governantes); *legitimidade* (o direito que tem aquele que governa de exercer poder e coerção sobre quem é governado e o quanto é percebido como corretamente exercido); e *transparência*, que supõe a existência de mecanismos pelos quais as tomadas de decisão dos governantes sejam passíveis de acesso público.

³⁴ Escreve Steinmetz: “What then is meant by *state formation*? The study of state-formation is inherently historical, because it focuses on the creation of durable states and the transformations of basic structural features of these states. Sometimes state-formation is understood as a mythic initial moment in which centralized coercion-wielding, hegemonic organizations are created within a given territory. All ac-

tivities that follow this original era are then described as ‘policymaking’ rather than ‘state-formation’. But states are never ‘formed’ once and for all. It is more fruitful to view state-formation as an ongoing process of structural change and not as one-time event. Structural features of states involve the entire set of rules and institutions that are involved in making and implementing policies [...]. This suggests that the commonplace contrast between *state-formation* and *policymaking* is often more a matter of ‘cross-sectional’ versus ‘longitudinal’ studies than of a well-grounded distinction between theoretical objects. It is more accurate to say that ‘policies’ that affect the very structure of the state are part of the ongoing process of state-formation. A structure-changing policy is one that alters the state in a way that systematically affects the production of subsequent policies; a structure-reproducing policy expresses and affirms the existing state form (Steinmetz 1999:8-9 – grifos dos autores).

Referências

- ABELÈS, Marc. 1989. *Jours Tranquilles en 89: Ethnologie politique d'un département français*. Paris: O. Jacob.
- _____. 1992. *La Vie Quotidienne au Parlement Européen*. Paris: Hachette.
- _____. 2001. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Étude Poche.
- ALONSO, Ana María. 1994. “The Politics of Space, Time and Substance: State Formation, Nationalism and Ethnicity”. *Annual Review of Anthropology*, 23:379-405.
- ARCHIBALD, Gail. 1993. “Les Etats-Unis et l'Unesco 1944-1963”. In: *Les rêves peuvent-ils résister à la réalité des relations internationales?*. Paris: Publications de la Sorbone.
- ARRETCHE, Marta. 2003. “Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):7-9.
- _____. 1998. “Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”. *Boletim Bibliográfico*, 39:3-40.
- ASAD, Talal. 1973. “Introduction”. In ASAD, T. (ed.): *Anthropology & the colonial encounter*, pp.9-38. New York: Humanities Press.
- BEVILÁQUA, Ciméa & LEIRNER, Piero de Camargo. 2000. “Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro”. *Revista de Antropologia*, São Paulo, 43(2):105-140.
- BLÁZQUEZ, Gustavo. 2012a. *Los Actos Escolares*. El discurso nacionalizante em la vida escolar. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- _____. 2012b. “Celebraciones escolares y poéticas patrióticas: la dimensión performativa del Estado-Nación”, *Revista de Antropologia*, 55(2):703-746.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. 1998. *Dicionário de política I*. Brasília: EdUnB.

- BRETTELL, Caroline B. 1993. *When They Read What We Write. The politics of ethnography*. Westport/London: Bergin & Garvey.
- BRUNER, Edward M. 1986. "Ethnography as narrative". In TURNER, Victor & BRUNER, Edward (eds.): *The Anthropology of Experience*, pp.139-155. Urbana and Chicago: The University of Illinois Press.
- BRUNNER, Ronald. 1996. "Policy Sciences". In KUPER, Adam & KUPER, Jessica (eds): *The Social Sciences Encyclopedia*, pp.622-623. London and New York: Routledge.
- BURCHELL, Graham; GORDON, Colin & MILLER, Peter (eds.). 1991. *The Foucault Effect. Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CASTILHO, Sergio R. R.; TEIXEIRA, Carla C. & SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (orgs.). 2014. *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.
- CHEATER, Angela (ed.). 1999. *The Anthropology of Power. Empowerment and disempowerment in changing structures*. London and New York: Routledge.
- CLIFFORD, James & MARCUS, George (eds.). 1986. *Writing Culture. The poetics and politics of ethnography*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- COLSON, Elizabeth. 1971. *The Social Consequences of Resettlement: The impact of the Kariba resettlement upon the Gwembe Tonga (Kariba studies)*. Manchester: Institute for African Studies; University of Zambia; University of Manchester Press.
- COLSON, Elizabeth & SCUDDER, Thayer. 1980. *Secondary Education and the Formation of an Elite: The Impact of Education on Gwembe District, Zambia*. New York: Academic Press.
- COMERFORD, J. C. & BEZERRA, M. O. 2013. "Ensaio bibliográfico 'Etnografias da política: uma apresentação da Coleção Antropologia da Política'". *Análise Social*, 207 (xlviii [2.]):465-489.
- CURTICE, John. 1996. "Government". In KUPER, Adam & KUPER, Jessica (eds): *The Social Sciences Encyclopedia*, pp.348-349. London and New York: Routledge.
- DAS, Veena & POOLE, DEBORAH (eds). 2004. *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fé, Oxford: School of American Research Press/ James Currey.
- DAVIS, Pedro Gondim. 2013. *O CPF da cultura - conselho, plano e fundo como instrumentos de governo no processo de institucionalização da cultura. Reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. 2013. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: MN-UFRJ.
- DIAS, Caio G. 2014. *Da "Antropologia Filosófica" ao "Do-In Antropológico": um estudo crítico da produção da ideia de políticas culturais no Brasil (1985-2013)*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: MN-UFRJ.
- DINIZ, Eli. 1982. *Voto e Máquina Política: Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DRAIBE, Sonia Miriam. 1997. "Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas". *São Paulo em Perspectiva*, 11(4):3-15.

- ELIAS, Norbert. 2006 [1972]. "Processos de formação de Estados e construção de nações". In ELIAS, N. *Escritos & ensaios; 1: Estado, processo, opinião pública*, p.153-165. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- ESCOBAR, Arturo. 1995. *Encountering Development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- EWALD, François. 1994. *L'Etat Providence*. Paris: Bernard Grasset.
- FARIA, Carlos Aurélio P. 2003. "Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):21-29.
- FERGUSON, James. 1994. *The Anti-Politics Machine. 'Development', depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- FOSTER, George M. 1962. *Traditional Cultures and the Impact of Technological Change*. New York: Harper & Bros.
- FOUCAULT, Michel. 2008. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes.
- FREY, Klaus. 2000. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, 21:211-259.
- GARCIA Jr., Afrânio Raul. 1981. "O Brasil como Representação". *Comunicação*, n.6, PPGAS/MN/UFRJ.
- GEERTZ, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- GRILLO, Ralph. 1985. "Applied Anthropology in the 1980s: retrospect and prospect". In: GRILLO, Ralph & REW, Alan (eds.). *Social anthropology and development policy*, pp.1-36. London & New York: Tavistock Publications.
- GROSSI, Miriam P.; TASSINARI, Antonella & RIAL, Carmen (eds). 2006. *Ensino de Antropologia no Brasil: formação, práticas disciplinares e além-fronteiras*. Blumenau: Nova Letra.
- GUSTERSON, H. 1997. "Studying up revisited". *Political and Legal Anthropology Review*.20:114-19.
- HARRISON, W. 1987. "Política (policy)". In SILVA, Benedito (ed.): *Dicionário de Ciências Sociais*, pp.921-922. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- HERZ, R. & J.B. IMBER. 1993. "Fieldwork in elite settings". *Journal of Contemporary Ethnography* 22:(1): 3-6.
- HINSHAW, R. E. 1980. "Anthropology, administration and public policy", *Annual Review of Anthropology*, 9:497-522.
- HOBEN, A. 1982. "Anthropologists and development". *Annual Review of Anthropology*, 11:349-375.
- JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. 1987. *L'Etat en Action*. Paris: PUF.
- KUHN, Thomas. 1976. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva.

- LASSWELL, Harold D. 1984. *Política. Quem ganha o quê, quando e como?* Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- _____. 2003. "The Policy Orientation". In BRAMAN, Sandra (ed.): *Communication Researchers and Policy-Making*, pp.85-104. Cambridge: MIT Press Sourcebooks.
- LATOUR, Bruno. 2002. *La Fabrique du Droit. Une ethnographie du conseil d' État*. Paris: La Découverte.
- LINDBLOM, Charles. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 19:79-88.
- _____. 1979. "Still muddling, not yet through". *Public Administration Review*, 39:517-526.
- _____. 1972. "Four systems of policy, politics, and choice". *Public Administration Review*, 32:298-310.
- _____. 1994. "O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos". *Boletim Bibliográfico*, 38:3-14.
- _____. 1964. "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, 16:677-715.
- LOWI, Theodore. 1964. "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, 16:677-715.
- _____. 1972. "Four systems of policy, politics, and choice". *Public Administration Review*, 32:298-310.
- MAIR, Lucy. 1971 [1956] . "Applied anthropology and development policies". In MAIR, Lucy (ed.): *Anthropology and Social Change*, pp.10-27. London/ New York: The University of London / The Athlone Press/Humanities Press Inc.
- _____. 1984. "What is development?" In MAIR, Lucy (ed.): *Anthropology and Development*, pp.1-14. London, McMillan Press.
- MELO, Marcus A. 1999. "Estado, governo e políticas públicas". In MICELI, Sergio (ed.): *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. v.3, pp.59-99. São Paulo: Editora Sumaré.
- MENY, Y. & THOENIG, J.C. 1989. *Les Politiques Publiques*. Paris: PUF.
- MICELI, Sergio. 1999. "Apresentação". In: MICELI, Sergio (ed.): *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. v.3, pp.9-11. São Paulo: Editora Sumaré.
- MITCHELL, Timothy. 1999. "Society, economy and the state effect". In STEINMETZ, George (ed.): *State/Culture. State-formation after the cultural turn*, pp.76-97. New York: Cornell University Press.
- MULLER, Pierre. 1990. *Les Politiques Publiques*. Paris: PUF.
- NADER, Laura. 1972. "Up the anthropologist: perspectives gained from studying up". In HYMES, Dell (ed.). *Reinventing Anthropology*, pp.284-311. New York: Random House.
- NAVALLO COIMBRA, Laura B. 2010. *Fazer Cultura. Arte e política cultural em Salta, Argentina*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: MN-UFRJ.

- NAVALLO COIMBRA, Laura B. 2012. "Política cultural y procesos de formación de Estado: pro Cultura Salta organiza los Abriles Culturales Salteños", *Revista de Antropología*, 55(2):747-780.
- _____. 2014. *Estar na dança contemporânea: fazer festivais, bailarinos e públicos, Brasil, século XXI*. Tese de Doutorado. MN-UFRJ.
- ORTNER, Sherry B. "Access. Reflections on studying up in Hollywood". *Ethnography*, 11(2):211-233.
- ORTNER, Sherry. 2007. "Uma atualização da teoria da prática"; "Poder e projetos: reflexões sobre a agência". In GROSSI, Miriam; ECKERT, Cornelia & FRY, Peter (eds.): *Conferências e diálogos: saberes e práticas antropológicas*, pp.9-80. Blumenau: Nova Letra.
- PALMEIRA, Moacir & BARREIRA, César (eds.). 2006. *Política no Brasil: visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NuAP.
- POLLIT, Christopher. 1996. "Public administration". In KUPER, Adam & KUPER, Jessica (eds.): *The Social Sciences Encyclopedia*, pp.699-700. London and New York: Routledge.
- REIS, Elisa P. 1998. "O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro". In REIS, Elisa (ed): *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*, pp.67-90. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.
- _____. 2003. "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51):11-14.
- RIST, Gilbert. 1999. *The History of Development: From Western origin to global faith*. London & New York; Cape Town: Zed Books / UCT Press.
- ROBERTSON, A.F. 1984. *People and the State. An anthropology of planned development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROBINSON, Mark. 1996. "Governance". In KUPER, Adam & KUPER, Jessica (eds.): *The Social Sciences Encyclopedia*, pp.347-348. London and New York: Routledge.
- RUESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda (eds.). 1996. *States, Social knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton and New Jersey: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- SAID, E. W. 1990. *Orientalismo. O Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____. 1993. *Culture and Imperialism*. New York: Alfred A. Knopf.
- SCHAFFER, Bernard. 1996. "Policy making". In KUPER, Adam & KUPER, Jessica (eds.): *The Social Sciences Encyclopedia*, pp.621-622. London and New York: Routledge.
- SCHRÖDER, Peter. 1997. "A Antropologia do desenvolvimento: é possível falar de uma subdisciplina verdadeira?", *Revista de Antropologia*, 40(2):83-100.
- SHARMA, Aradhana & GUPTA, Akhil (eds.). 2006. *The Anthropology of the State: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- SHORE, Chris. & WRIGHT, Susan (eds.). 1997. *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge.

- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan & PERÓ, Davide (eds.). 2010. *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary*. Oxford and New York: Berghahn.
- SHORE, Cris & DURÃO, Susana. 2010. "From a political anthropology to an anthropology of policy: interview with Cris Shore", *Etnográfica*, 14 (3):595-614.
- SMALLWOOD, F & NAKAMURA, R. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martins Press.
- SOUZA LIMA, Antonio C. de. 2003. "Introdução: Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo". In SOUZA LIMA, Antonio C. de (ed.): *Gestar e Gerir: Estudos para uma antropologia da administração pública*, pp.11-22. Rio de Janeiro: Nuap/ Relume-Dumará.
- SOUZA, Celina. 2006. "Políticas Públicas: Uma revisão da literatura". *Sociologias (UFRGS)*, 8(16):20-45.
- _____. 2003. "Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18(5):15-20.
- STEINMETZ, George. 1993. *Regulating the Social. The welfare state and local politics in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press
- _____. 1999. "Introduction: culture and the state". In STEINMETZ, George (ed.): *State/Culture. State-formation after the cultural turn*, pp.1-49. New York: Cornell University Press.
- SWAAN, Abram de. 1988. *In Care of the State. Health care, education and welfare in Europe and the USA in Modern Era*. New York: Oxford University Press.
- TEIXEIRA, Carla C. & SOUZA LIMA, Antonio C. de. 2010. "A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão? In: DUARTE, Luiz F. D., & MARTINS, Carlos B. (eds.): *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: antropologia*, pp. 51-95. São Paulo: ANPOCS.
- TILLY, Charles. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation.
- _____. 1996. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: EdUSP.
- _____. 2002. "How do relations store histories?". *Annual Review of Sociology*, 26:721-723.
- TRAJANO FILHO, Wilson & RIBEIRO, Gustavo Lins. 2004. *O Campo da Antropologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.
- TROUILLOT, Michel-Rolph. 2001. "The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind", *Current Anthropology* 42(1):125-138.
- WEDEL, Janine; SHORE, Cris; FELDMAN, Gregory & LATHORP, Stacy. 2005. "Toward an Anthropology of Public Policy". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1):30-51
- WHITE, Hayden. 1980. "The value of narrativity in the representation of reality". *Critical inquiry*, 7:5-27.
- _____. 1984. "The question of narrative in contemporary historical theory". *History and Theory*, XVII (1):1-33.

- WHITE, Hayden. 1985. "The historical text as literary artifact". In WHITE, Hayden (ed.): *Tropics of Discourse*, pp.81-100. Baltimore. The John Hopkins Press.
- WRIGHT, Susan. 1994. "Culture in anthropology and organizational studies". In WRIGHT, Susan (ed.): *The Anthropology of Organizations*, pp.1-31. London and New York: Routledge.
- _____. 1998. "The politicization of 'culture'. *Anthropology Today*, 14(1):7-15.
- YÚDICE, George. 2003. *The Expediency of Culture. Uses of culture in the global era*. Durham, London: Duke University Press.
- YÚDICE, George & MILLER, Toby. 2002. *Cultural Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications Ltd.

Abstract: On the horizon of anthropological research, the subject of public policies has not enjoyed the most prestigious in the hierarchy of legitimate objects of research, although its effects have not ceased to be researched by Brazilian anthropologists in different historical moments. Thus, when performing an interested reading of the analytical categories of 'sub-discipline' public policy, it intends to draw up a text for teaching reading on the subject starting from anthropological references, 'digesting it' to the theoretical, thematic and methodological proposals of the anthropological discipline, as well as pointing to the implications practical to anthropologists in different situations, such as government intervention, especially in the sphere of policies for indigenous peoples.

Keywords: Public Policy, Indigenous Peoples, Anthropology, Interdisciplinary Methodology.

Recebido em dezembro de 2015
Aprovado em fevereiro de 2015